RAPPORT DE RECHERCHE

LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ EN MATIÈRE D'INFRASTRUCTURE MUNICIPALE

SÉRIE SUR LE LOGEMENT ABORDABLE ET LE FINANCEMENT DE L'HABITATION

SCHL CMHC

AU COEUR DE L'HABITATION
Canada

SCHL—Au cœur de l'habitation

La Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) est au cœur de l'habitation. Toutes ses activités visent à aider les Canadiens et les Canadiennes à vivre dans un logement sûr à tout point de vue.

À titre d'organisme national responsable du logement, la SCHL joue un rôle important dans le secteur canadien de l'habitation. Elle propose de nouvelles façons de financer l'achat des maisons. Elle favorise l'innovation dans le domaine de la technologie et de la conception des habitations. Grâce à son assurance prêt hypothécaire, elle aide les Canadiens et les Canadiennes à réaliser leur rêve et à posséder leur propre maison.

Les Canadiens et les Canadiennes tirent avantage de la collaboration de la SCHL avec ses partenaires des secteurs public, privé et sans but lucratif en vue d'améliorer la qualité et l'accessibilité des logements et de faire en sorte qu'ils soient plus abordables, partout au pays.

L'aide accordée par la SCHL permet aux ménages à faible revenu, aux aînés, aux personnes handicapées et aux Autochtones de vivre dans des logements convenables et abordables. La SCHL crée des emplois pour les Canadiens et les Canadiennes dans le domaine des produits et services en aidant le secteur de l'habitation à exporter ses connaissances et ses compétences dans d'autres pays.

Les recherches de pointe effectuées par la SCHL améliorent la qualité des logements et font en sorte que ceux-ci soient plus abordables. Afin d'aider les Canadiens et les Canadiennes à tirer profit de son savoir-faire dans le domaine de l'habitation et à prendre des décisions éclairées, la SCHL est devenue le plus important éditeur canadien de publications portant sur le logement. Elle possède également la collection la plus complète de documents sur l'habitat.

Les Canadiens et les Canadiennes peuvent avoir facilement accès à nos informations par l'entremise des points de vente et des bureaux régionaux de la SCHL.

Vous pouvez aussi communiquer avec nous par téléphone :
1 800 668-2642 [à l'extérieur du Canada : (613) 748-2003]
ou par télécopieur : (613) 748-4069.
Pour nous joindre en direct, visitez notre page d'accueil à l'adresse suivante : « www.cmhc-schl.gc.ca »

La Société canadienne d'hypothèques et de logement appuie la politique du gouvernement fédéral sur l'accès à l'information pour les personnes handicapées. Si vous désirez obtenir la présente publication en des médias substituts, composez le 1 800 668-2642.

101-01244/

Les partenariats public-privé en matière d'infrastructure municipale

July 1999

Sociétés d'experts-conseils participantes :
IBI Group
Dillon Consulting Limited
The Acumen Consulting Group
Lapointe Consulting
Paterson Planning and Research Ltd.

Document préparé pour :
David D'Amour
chercheur principal, Division de la recherche
Société canadienne d'hypothèques et de logement

La SCHL offre de nombreux renseignements relatifs à l'habitation. Pour plus d'information, veuillez composer le 1 800 668-2642 ou visitez notre site Web : www.cmhc-schl.gc.ca

This publication is also available in English under the title *Public-Private Partnerships in Municipal Infrastructure*, PE0352

Cette recherche a été financée par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL). La qualité rédactionnelle de ce rapport, son contenu et les opinions qui y sont émises sont de l'auteur (des auteurs). La SCHL ne saurait en assumer la responsabilité et se dégage de toute obligation relativement aux conséquences résultant de l'utilisation que le lecteur pourrait faire des renseignements, des matériaux ou des techniques qui y sont décrits.

Données de catalogage avant publication (Canada)

Vedette principale au titre :

Les partenariats public-privé en matière d'infrastructure municipale

Publ. aussi en anglais sous le titre : Public-private partnerships in municipal infrastructure

Comprend des références bibliographiques

ISBN 0-660-96221-7
No. de cat. NH-15-326/1999F

1. Services municipaux – Canada – Finances
2. Partenariat public-privé – Canada
I. IBI Group
II. Société canadienne d'hypothèques et de logement

HD4465.C3P82 1999 363.6'0971 C99-980317-4

©1999, Société canadienne d'hypothèques et de logement. Tous droits réservés. La reproduction, le stockage ou la transmission d'un extrait quelconque de cet ouvrage, par quelque procédé que ce soit, tant électronique que mécanique, par photocopie ou par microfilm, sont interdits sans l'autorisation préalable écrite de la Société canadienne d'hypothèques et de logement. Tous droits de traduction et d'adaptation réservés pour tous les pays. La traduction d'un extrait quelconque de cet ouvrage est interdite sans l'autorisation préalable écrite de la Société canadienne d'hypothèques et de logement.

Imprimé au Canada
Réalisation : SCHL

PRÉFACE

Une infrastructure municipale conforme aux besoins, efficace et bien entretenue est un facteur clé de viabilité et d'essor économiques et l'un des fondements de la qualité de vie d'une collectivité. Toutefois, comme les ressources toujours plus restreintes des divers paliers du secteur public font l'objet d'une demande sans cesse croissante de multiples provenances, la modernisation et l'expansion d'infrastructures sont de plus en plus difficiles à financer.

Le présent document conclut une série de trois études de la SCHL portant sur le financement d'infrastructures. Il explore les possibilités de partenariat entre les secteurs public et privé en vue de la mise en place, de l'exploitation et de l'entretien d'infrastructures municipales. La première étude de cette série aborde la question globale du financement d'infrastructures et se penche sur diverses méthodes de financement. La deuxième examine l'utilité possible des instruments de gestion de la demande pour répondre aux besoins futurs en infrastructures de production d'eau potable et de traitement des eaux usées.

Première étude	Les différents mécanismes de financement de l'infrastructrue municipale
Deuxième étude	Rapport d'une infrastructure municipale par un guide et des études de cas sur la régulation de la demande
Troisième étude	Les partenariats public-privé en matière d'infrastructure municipale

Table des matières

1.0 INTRODUCTION 1

2.0 LA PRIVATISATION EN CONTEXTE CANADIEN 2

3.0 MODÈLES DE PARTENARIAT ENTRE LES SECTEURS PUBLIC ET PRIVÉ 5

4.0 INSTRUMENTS : MISE EN LUMIÈRE DES POSSIBILITÉS ET ÉVALUATION DES RISQUES 11

5.0 ÉTUDES DE CAS 16

5.1 Coûts et avantages pour les municipalités 17

5.2 Partenariats n'ayant pas été mis en œuvre 21

5.3 Leçons tirées 22

6.0 CONCLUSION 25

BIBLIOGRAPHIE 28

RENVOIS 30

ANNEXE A : LISTE GÉNÉRALE DES ÉTUDES DE CAS POSSIBLES A-1

ANNEXE B : ÉTUDES DE CAS B-1

1. Écoles de Toronto B-2
2. École et logements dans le canton de Pittsburgh B-8
3. Aréna de Richmond B-12
4. Terrain de soccer à Richmond B-15
5. Projet d'approvisionnement en eau des environs de la route 14 en Alberta B-17
6. Écoles en Nouvelle-Écosse B-23
7. Bibliothèque publique à Scarborough B-27
8. Routes dans la région de Waterloo B-31
9. Station de traitement des eaux usées à Rockland B-37
10. Traitement des eaux usées d'Ottawa-Carleton B-43
11. Installations de traitement de l'eau à Sainte-Marie-de-Beauce B-49

1.0 INTRODUCTION

Les partenariats public-privé (PPP), ou "privatisations"[1], sont une activité économique en croissance au Canada, et sont régulièrement le sujet de congrès, de forums et de séminaires un peu partout au pays. Des associations en font le sujet de séances répétées de formation professionnelle à l'intention de leurs membres. Des entreprises se rééquipent et se réorganisent pour profiter des occasions qui surgissent. Les pouvoirs publics étudient le langage et les méthodes propres aux partenariats ainsi que les critères à respecter pour les appliquer à la résolution de problèmes de la fonction publique. Un nombre croissant de projets de partenariat sont en cours de planification et de mise en œuvre à la grandeur du pays. Si la formule du partenariat a le vent dans les voiles, il reste encore bien des questions s'y rapportant auxquelles il faudra répondre, notamment :

1. Les PPP réduisent-ils vraiment les coûts et, dans l'affirmative, pourquoi? Cela tient-il à l'expérience et au savoir-faire plus vastes du secteur privé? Existe-t-il des différences entre les coûts de main-d'œuvre des secteurs public et privé? L'effectif des appareils gouvernementaux a-t-il sombré dans la sclérose et l'inefficacité? Existe-t-il une différence en ce qui a trait à la capacité de réunir des capitaux et au coût de ces capitaux?

2. Les PPP sont-ils un simple transfert de créances—souvent garanties par le gouvernement—à un compte différent afin de protéger la cote de crédit d'une administration publique? La comptabilité hors bilan ou le financement sans recours peuvent aider à établir la balance des comptes, mais ils n'ont pas nécessairement d'incidence sur les coûts des projets, qui devront en définitive être assumés par les utilisateurs ou par la société dans son ensemble.

3. Les partenariats sont-ils simplement une façon de repousser plus loin dans l'avenir le moment où il faudra faire face aux problèmes financiers des gouvernements? On peut faire en sorte que des entreprises privées fournissent les investissements initiaux nécessaires à des projets, mais il faudra les rembourser, avec intérêt, avant la fin de la vie utile des installations visées par le partenariat (ou avant la fin de la durée du contrat, s'il s'agit d'une période plus courte). Peut-être le gouvernement réduit-il ses dépenses actuelles, mais doit-il en échange renoncer aux recettes à long terme qu'il touchait avant de s'engager dans un partenariat? Et renonce-t-il à des recettes supérieures aux coûts qu'il s'évite?

4. Le secteur privé peut-il réclamer une déduction pour amortissement ou un allégement fiscal similaire lorsqu'il participe à des projets municipaux ou provinciaux? Si oui, est-ce que le report ou la réduction des recettes fédérales qui en résulte est simplement une façon de transférer indirectement des fonds fédéraux (sous forme de recettes cédées) à un projet municipal?

5. Les PPP ont-ils pour effet de faciliter ou d'accélérer le développement du secteur de l'habitation? Comment cela se répercute-t-il sur le plan des obligations et responsabilités municipales?

Dans le cadre de la présente étude, nous tenterons de répondre à ces questions en procédant à une analyse critique du rôle du secteur privé en ce qui a trait aux infrastructures urbaines. Nous nous demanderons quels sont les effets des partenariats public-privé sur le coût et la qualité des services et si les privatisations réduisent les coûts que doivent assumer les propriétaires—tant nouveaux qu'existants—d'habitations. Enfin, nous examinerons divers modèles de partenariat en tentant de cerner leurs forces et leurs faiblesses, après quoi nous présenterons plusieurs études de cas, en cherchant à préciser les modèles les plus appropriés selon les circonstances.

2.0 LA PRIVATISATION EN CONTEXTE CANADIEN

Chaque fois qu'on a procédé à des privatisations au Canada, c'était d'abord en raison de contraintes budgétaires. Nombre d'administrations publiques, en quête de façons de réduire leurs dépenses, sabrent dans leur budget des immobilisations. Souvent, les premiers projets éliminés sont ceux qui ont trait à l'expansion et au renouvellement des infrastructures. Cette rigueur budgétaire du secteur public a amené les entreprises privées à participer davantage à la prestation de services publics. Ce qui n'était au départ, pour bon nombre d'administrations publiques, qu'une stratégie de gestion du déficit a souvent fait apparaître de nouveaux cadres de référence et des avantages indirects, par exemple :

- une meilleure familiarisation du secteur public avec les méthodes avancées de planification et de financement d'infrastructures (telles la méthode du coût de revient par activité élémentaire et la vérification de l'optimisation des ressources);
- une progression du rôle de la créativité, du savoir-faire et(ou) de la technologie dans le financement et la prestation de services publics;
- la mise en lumière de projets peu susceptibles de voir le jour en l'absence d'intérêt clair et de financement de la part du secteur privé;
- lorsqu'il y a lieu, la mise en pratique d'une vision selon laquelle l'administration publique doit « tenir la barre plutôt que les rames », jouant en quelque sorte le rôle de « courtier en projets » et laissant à des entités non gouvernementales la charge du financement, de l'élaboration et de l'exploitation des projets.

Le marché public-privé du Canada est moins évolué que celui de ses principaux partenaires commerciaux. Même si cette situation a permis aux décideurs du secteur public de s'inspirer des expériences tentées à l'étranger (expériences précieuses à tous les points de vue, de l'élaboration des méthodes jusqu'à la préparation de contrats), elle a aussi empêché ou à tout le moins retardé la création d'un secteur canadien de la privatisation capable de faire sa marque sur un marché mondial en pleine vigueur.

Malgré son départ lent, tout semble pourtant indiquer que le phénomène de la coopération entre les secteurs est fermement implanté dans la réalité canadienne. La diversité des projets à l'étude et l'attrait apparemment universel exercé par le concept, sans égard aux frontières politiques, portent à penser que la fusion entre l'intérêt public et le savoir-faire du secteur privé est moins une question d'idéologie que d'efficacité en matière de gestion de la fonction publique.

En 1996, le Conseil canadien des sociétés publiques-privées (« le Conseil ») a commandé un sondage sur les PPP au Canada.[2] Environ 200 organismes tant gouvernementaux que non gouvernementaux—dont 86 de nature municipale—ont alors répondu à un questionnaire qu'ils ont ensuite renvoyé par la poste. Voici quelques-uns des résultats de ce sondage :

- Plus de 90 % des répondants ont déclaré que les partenariats public-privé constituaient déjà, au sein de leur sphère de compétence, une activité de nature extrêmement importante, très importante ou assez importante—un intérêt particulièrement vif étant manifesté par les répondants des provinces de l'Ouest et de l'Atlantique.

- Soixante-dix-huit pour cent des répondants ont déclaré forte ou très forte la possibilité que le ministère ou l'administration publique dont ils faisaient partie s'engage dans un projet en partenariat dans les deux années à venir.

En ce qui concerne les infrastructures :

- Pour la catégorie « Énergie et environnement » (englobant la production d'eau potable et le

traitement des eaux usées, la gestion des déchets solides et la distribution d'électricité), 40 % des répondants ont indiqué qu'il était extrêmement probable ou assez probable qu'ils mettent en route des projets réalisés en partenariat dans les deux années à venir.

- Pour la catégorie « Transport » (concernant les réseaux de métro et d'autobus, les aéroports, les routes, les ponts ainsi que le stationnement), près de la moitié des répondants ont déclaré qu'il était extrêmement probable, très probable ou assez probable qu'ils s'engagent dans un projet de PPP dans les deux années à venir. Ce chiffre grimpait de 20 % lorsque la question portait sur les quatre années à venir.

- Pour la catégorie « Équipements récréatifs » (dont les principaux éléments étaient les arénas et patinoires ainsi que les parcs), 55 % des personnes interrogées ont déclaré qu'il était extrêmement probable, très probable ou assez probable qu'elles s'engagent dans des projets conjoints dans les deux années à venir; leur nombre grimpait à 62 % lorsque la question posée visait les quatre années à venir.

- La catégorie « Immobilier »—définie comme ayant trait à l'aménagement ou au réaménagement de biens publics, à la cession-bail d'immeubles et de propriétés et au secteur du logement public—a suscité un intérêt particulièrement vif chez les répondants. En effet, 60 % d'entre eux ont dit s'attendre à participer à un partenariat dans ce domaine dans les deux années à venir; les prévisions de participation grimpaient à 70 % lorsque l'on considérait la période de quatre ans à venir.

- Les seuls volets des services publics que les répondants ont considérés, de façon assez systématique, comme ne devant pas être ouverts à la participation du secteur privé sont l'administration de la justice, la fiscalité, certains segments des soins de santé et l'élaboration des politiques.

- Les personnes interrogées ont cependant émis certaines réserves. Ainsi seulement le quart d'entre elles se sont dites d'avis que les PPP auraient probablement un effet positif sur la qualité des services offerts. En outre, près de la moitié ont déclare que la mise en œuvre de projets conjoints ferait perdre aux administrations publiques une partie de leur capacité d'influencer l'évolution des grands dossiers d'intérêt public. Enfin, selon une forte majorité des répondants, les PPP entraîneront une réduction massive de l'effectif du secteur public.

- Les résultats du sondage confirment la perception accrue de la nécessité et de la pertinence d'appliquer le principe de l'utilisateur-payeur. Soixante-et-onze pour cent des répondants ont déclaré que l'imposition de certains frais facilitait le travail des décideurs, à qui il incombe de répartir les maigres ressources publiques. En outre, 87 % des répondants ont déclaré que de tels frais avaient aussi comme fonction de rappeler aux utilisateurs le coût réel des services. Les répondants membres d'une administration municipale, en particulier, ont déclaré qu'exiger des frais d'utilisation était un excellent moyen d'encourager la conservation des ressources, même s'ils se sont dits conscients de l'obstacle que représente l'opinion répandue voulant que de tels frais soient une forme de double imposition.

- Questionnés sur les formes de soutien qu'ils espéraient obtenir, la vaste majorité des répondants ont affirmé que les séances de familiarisation et les séminaires du genre « Pourquoi s'engager dans un partenariat » n'étaient plus pertinents. Qu'ils soient d'accord ou non avec le concept du partenariat, les hauts dirigeants sont maintenant bien informés sur les motifs qui sous-tendent son application. Le soutien dont ils disent avoir le plus besoin, désormais, est du type suivant :

- données provenant d'études de cas réalisées au Canada (90 % des répondants);
- cadres analytiques permettant l'évaluation des possibilités de partenariat (84 %);
- renseignements sur des projets de PPP à l'étude ou en cours d'élaboration (seulement parmi les décideurs du secteur municipal, 73 % des répondants ont dit souhaiter obtenir de tels renseignements);
- contrats de PPP types (68 %).

La section 3 de la présente étude brosse un tableau des options, ou modèles, de partenariat. La section 4 propose des cadres analytiques et des outils d'évaluation. Enfin, la section 5 présente en détail onze études de cas, ainsi que les grandes lignes de plusieurs autres.

3.0 MODÈLES DE PARTENARIAT ENTRE LES SECTEURS PUBLIC ET PRIVÉ

Au Canada, on a surtout employé le mot « privatisation » pour parler de la vente au secteur privé de biens ou de parts appartenant à des administrations publiques (p. ex., Air Canada, Petro-Canada). En général, ce mot a fait référence aux cas où l'administration publique renonce à toute forme de pouvoir juridique et financier. Maintenant, la plupart des administrations publiques emploient l'expression générale « prestation de rechange des services » pour désigner le secteur naissant des nouvelles façons de faire en matière de financement et de prestation de services. Les partenariats public-privé sont généralement considérés comme une forme de « prestation de rechange des services », et il en est surtout question dans le contexte de l'aménagement d'infrastructures.

La plupart des documents publiés au Canada traitant de partenariats commencent par définir le champ d'application et le sens de ce terme. S'il est question d'infrastructures, qu'on donne au mot partenariat le sens de privatisation ou de partenariat public-privé, deux éléments sont généralement présents :

- une participation accrue du secteur privé à la prestation de services publics;
- le transfert d'une partie des risques et des récompenses à l'entreprise privée partenaire.

Ce large cadre étant établi, on y a défini des formules particulières de projet—ou options de partenariat. Certaines des options les plus fréquemment appliquées sont énumérées ci-dessous. Si la liste donnée n'est pas exhaustive, elle présente cependant des modes d'action qui ont été employés à ce jour. Chacun d'eux est une structure dont l'efficacité a été démontrée et qui mérite d'être réutilisée. La liste ne précise pas les limites des possibilités de collaboration entre les secteurs public et privé. Ces « limites » sont fonction des partenaires, des circonstances de la transaction, de facteurs liés au temps et à la volonté politique, etc.

Aux fins de cet examen des options, on a associé une lettre majuscule aux diverses fonctions—ou degrés de participation—du secteur privé dans le cadre d'un partenariat. L'utilisation des lettres mentionnées ci-dessous ne s'applique qu'à la présente étude, étant donné que les documents existants ne comportent aucun système commun à cet égard. Chacune des lettres de la liste qui suit a un seul sens, et chaque notion n'est représentée que par une seule lettre.

C—Construction
L—Location
E—Exploitation (y compris l'entretien)
A—Achat
T—Transfert

Chacune de ces fonctions est considérée du point de vue du secteur privé. Ainsi, dans un cas où le secteur public est le vendeur d'un bien, et le secteur privé l'acheteur, c'est la lettre « A » qui sera utilisée. La notion de transfert (« T ») inclut celles de vente et de don d'un bien au secteur public.

« E »—EXPLOITATION

Essentiellement, l'exploitation est la forme la plus simple de participation d'une entreprise privée à des activités du secteur public. On confie à une entreprise privée l'exécution de tâches auparavant effectuées par l'effectif d'un organisme public. On emploie souvent cette formule dans les cas où il serait difficile d'appliquer le principe de l'utilisateur-payeur pour couvrir les coûts d'exploitation. L'organisme public qui impartit les tâches négocie les frais qu'il versera à l'entreprise exploitante. Les tâches imparties peuvent être des plus diverses, allant du ramassage des ordures ménagères à l'exploitation d'une prison. C'est l'organisme public qui assume les coûts d'immobilisation du projet, par exemple ceux d'un établissement pénitentiaire, de même que les coûts importants liés aux réparations, à la rénovation et au remplacement de pièces

d'équipement. Pour l'organisme public, l'avantage de la formule tient au fait que les coûts d'exploitation assumés par l'entreprise privée sont inférieurs à ceux qu'aurait dû assumer l'organisme public s'il s'était acquitté lui-même de la tâche. L'avantage de l'entreprise tient à la possibilité de réduire les coûts d'exploitation afin de maximiser les bénéfices—les revenus étant fixés par contrat. Afin de garantir le maintien d'un niveau minimal de service par l'entreprise privée, il faut que ce soit l'organisme public qui définisse les niveaux de service et les normes d'exploitation. L'accord d'exploitati on peut être adapté au contexte particulier; par exemple, des véhicules publics pourront être mis à la disposition de l'entreprise, ou des organismes publics pourront conserver la charge de certaines activités et de certains coûts d'exploitation.

« LE »—LOCATION ET EXPLOITATION

Suivant cette forme de partenariat, un organisme public loue des installations à une entreprise privée, qui en assure l'exploitation. Comme dans la formule « E » ci-dessus (Exploitation), l'entreprise privée applique son savoir-faire à l'exploitation et à l'entretien des installations, tandis que l'organisme public définit les normes d'exploitation. Comme elledoit payer un loyer, l'entreprise s'attend cependant à pouvoir générer des revenus en exigeant des frais d'utilisation ou en appliquant d'autres techniques de création de revenus. L'entreprise négocie le montant du bail qu'elle devra assumer, puis cherche à maximiser ses revenus en offrant un niveau supérieur de service et(ou) par l'entremise de concessions ou d'autres techniques innovatrices de création de revenus. L'entreprise est motivée non seulement à réduire ses coûts, comme dans la formule « E » ci-dessus, mais aussi à générer des revenus. Il pourrait donc être nécessaire que l'organisme public négocie des plafonds de frais et des niveaux minimums de service. Les aéroports et les usines de filtration d'eau sont des types d'installations pouvant être louées par une entreprise privée se chargeant ensuite de leur exploitation.

« AE »—ACHAT ET EXPLOITATION

Essentiellement, cette formule consiste à privatiser des installations publiques. L'organisme public touche dès le départ la somme du paiement, et l'entreprise privée prend la relève de l'exploitation. Bien entendu, cette formule suppose l'existence de sources de revenus constants sur lesquels compte l'entreprise privée pour amortir l'achat. Le partenariat intervient lorsque l'organisme public désire maintenir un droit de regard sur la façon dont les installations sont exploitées une fois vendues. L'organisme public peut alors, dans le cadre de négociations, poser des conditions touchant le maintien de l'effectif en place, le respect de niveaux minimums de service et les frais pouvant être exigés en retour des services. Comme il est plus difficile pour le secteur public d'encadrer un monopole privé qu'une entreprise soumise à la concurrence, la décision de vendre des installations plutôt que de les louer est généralement prise dans les cas où l'exploitant devra se mesurer à la concurrence du secteur privé. Pour des installations telles que les aéroports, cette concurrence peut provenir d'un autre pays.

« ACE »—ACHAT, CONSTRUCTION ET EXPLOITATION

Cette formule de partenariat est similaire à celle d'achat et exploitation (« AE ») décrite ci-dessus, sauf que l'entreprise privée acheteuse doit, ici, soit construire ou aménager de nouv elles installations, soit agrandir ou rénover des installations existantes, puis exploiter les installations nouvelles ou modernisées. Cette formule convient généralement dans des cas où le secteur public, bien que ne désirant plus assumer la responsabilité liée à l'exploitation d'équipements, veut s'assurer de l'atteinte d'objectifs en matière d'emploi et de développement. Par exemple, on peut imaginer un cas où le gouvernement vendrait des installations de fabrication en stipulant que l'acheteur doit, à l'intérieur d'une certaine période de temps, consacrer un investissement

minimum à l'amélioration ou à l'expansion de ces installations. Ici aussi, l'accord d'achat-vente pourra contenir des exigences relatives au maintien des activités et(ou) de l'effectif à leur niveau actuel pendant une période donnée. Comme il exige de l'acheteur qu'il fasse cert ains investissements supplémentaires dans les installations, l'organisme public pourra être obligé de demander un prix de vente plus bas que celui qu'il aurait touché selon une formule d'achat et exploitation classique (« AE ») n'exigeant aucun investissement de l'acheteur. Ainsi, la formule présentée ici pourrait, en fait, être une façon pour le secteu public d'investir des capitaux dans le développement économique (par le biais d'une réduction de ses recettes) sans pour autant sembler dépenser l'argent en question.

« LCE(T) / LC(T)E »—LOCATION, CONSTRUCTION ET EXPLOITATION

Selon ces formules de partenariat, des installations sont louées à une entreprise privée qui doit soit construire de nouveaux équipements ou ajouter des équipements supplémentaires à ceux qui sont déjà en place, puis veiller au bon fonctionnement de l'ensemble pendant une période donnée. Il s'agit de collaborations à multiples facettes convenant, par exemple, dans la situation où une entreprise loue un tronç on de route, le prolonge, y perçoit un péage pendant quelques années, puis en retransfère la propriété à l'organisme public. Pour des raisons politiques et administratives, il peut être nécessaire que le transfert de propriété des nouvelles installations ait lieu aussitôt que la construction est achevée, et qu'un accord d'exploitation relatif à l'ensemble des équipements soit alors conclu. Le pont Dartford, en Angleterre, est un bon exemple d'application d'une telle formule, l'infrastructure louée par l'entreprise privée lui procurant un flux constant de revenus pendant la construction et l'aménagement de nouvelles infrastructures.

« C »—CONSTRUCTION

Ici, on a la formule « clés en main » classique. Un organisme public et une entreprise concluent un accord selon lequel l'entreprise doit, en retour d'un montant prédéterminé, construire des installations qui, aussitôt les travaux terminés, seront prises en charge et exploitées par l'organisme public. Ce dernier, tout en assumant l'entière responsabilité du financement des immobilisations, profite du fait que les coûts de construction sont inférieurs à ce qu'ils auraient été si les travaux avaient été effectués par le secteur public. Tout comme dans le cadre d'un partenariat de type « E », les avantages retirés par le secteur public tiennent ici à l'analyse des coûts ou à la faculté du secteur privé d'effectuer des travaux à coût moindre et(ou) en moins de temps que le secteur public. Une fois les installations construites, on pourrait, bien entendu, conclure un accord relatif à leur exploitation.

« CTE / CET »—CONSTRUCTION, TRANSFERT ET EXPLOITATION, OU CONSTRUCTION, EXPLOITATION ET TRANSFERT

Le point de départ de ces deux modèles de partenariat est une entente entre les secteurs privé et public en vue de la construction d'installations par une entreprise privée, qui se charge ensuite de leur exploitation. Le financement de la construction est assumé en partie ou en totalité par l'entreprise privée. La construction terminée, l'entreprise assure l'exploitation des installations, et les revenus excédentaires qu'elle touche par rapport à ses coûts réguliers d'exploitation lui servent à rembourser l'emprunt qu'elle a dû contracter pour financer la construction. À la fin de la période fixée au départ, ou lorsque les coûts d'immobilisation ont été entièrement remboursés, l'organisme public devient propriétaire des installations. On voit des situations où—pour des raisons de réglementation stipulant que certains équipements doivent demeurer un bien collectif ou pour des motifs fiscaux—les installations deviennent la propriété de l'organisme public dès que leur construction est achevée. Dans de tels cas, l'accord d'exploitation prévoit les même types de garanties et les mêmes exigences en matière de niveaux de service que lorsque l'entreprise

privée est propriétaire des installations jusqu'à la fin d'un bail. Parfois, le partenariat « CET » ne débouche pas sur un transfert de propriété, mais plutôt sur une entente d'exploitation prolongée permettant au secteur public de continuer à tirer parti du savoir-faire de l'exploitant privé.

« CE »—CONSTRUCTION ET EXPLOITATION

Dans ce type de partenariat, le mandat de construire et d'exploiter des installations est confié à une entreprise qui doit en outre assumer le financement des immobilisations. Cependant, par méfiance à l'égard des monopoles ou par souci de protection du public, on fait en sorte que les activités d'exploitation demeurent soumises à la réglementation et à la surveillance d'un organisme public—réglementation pouvant s'exercer tant sur les niveaux de service que sur les frais exigés par l'exploitant. Les entreprises privées qui ont le monopole de certains services publics (téléphone, électricité, câblodistribution) sont des bons exemples de ce genre de partenariat.

« CT »—CONSTRUCTION ET TRANSFERT

Il s'agit ici d'un type de partenariat selon lequel une entreprise construit des infrastructures sur un terrain privé, puis transfère ces infrastructures et le terrain à un organisme public, souvent sans qu'il en coûte quoi que ce soit à cet organisme. Cette formule pourrait être appliquée, par exemple, quand les parcelles d'un projet de lotissement ne peuvent pas être vendues avant que certains services n'aient été mis en place. Le propriétaire des terrains pourrait alors assumer les responsabilités relatives à la construction des chemins, des bordures de chaussée et des trottoirs, à la mise en place des égouts, des canalisations d'alimentation d'eau, d'installations électriques, de lignes téléphoniques et de câblodistribution, etc. Le terrain, avec ces équipements, serait par la suite pris en charge par les organismes publics pertinents. Des parcs pourraient aussi être aménagés, pour faire ensuite l'objet d'un transfert de propriété. Les avantages d'une telle formule pour le secteur public sont évidents; quant à l'entreprise privée, l'avantage qu'elle retire tient au fait qu'en l'absence de ces équipements, elle est dans l'impossibilité de bénéficier de la mise en valeur des terrains.

« T »—TRANSFERT

Ce type de partenariat se traduit par un simple transfert de terrain, d'une entreprise privée à un organisme public. En général, le transfert est imposé par l'organisme public. La démarche peut être justifiée par le désir d'aménager un parc ou une infrastructure de transport ou encore de construire un équipement collectif, par exemple une bibliothèque. Un transfert d'argent, à titre de « contribution financière », peut aussi être exigé. Ce type de partenariat a un point commun avec le type « CT » ci-dessus, en ce sens que le transfert peut être exigé comme condition préalable à une approbation—d'un rezonage ou d'un accroissement de la densité—sans laquelle l'entreprise privée ne peut pas retirer les avantages escomptés.

ARRANGEMENTS FINANCIERS

Non seulement est-il possible de mettre en pratique diverses formules d'accord de construction et d'exploitation, mais il existe des exemples de partenariats public-privé faisant appel uniquement à des modes de financement non traditionnels. Les modèles financiers conventionnels, qui, en un certain sens, peuvent aussi être considérés comme des partenariats public-privé, ont pour fondement la perception de taxes et d'impôts—taxe foncière, taxes de vente, impôt sur le revenu—et leur utilisation subséquente par les organismes publics aux fins de construction et d'exploitation d'équipements. Pour se procurer les capitaux nécessaires aux investissements initiaux, ces organismes peuv ent choisir d'émettre des obligations, qu'ils rachèteront plus tard au moyen de leurs ressources fiscales. L'autre méthode de financement couramment utilisée par le secteur public est la perception de frais d'utilisation destinés à payer les services

offerts. C'est ce genre de frais que l'on paie lorsque des services tels que le téléphone, le traitement des eaux usées, la distribution d'électricité et les routes à péage sont offerts par une administration publique.

Les techniques de financement innovatrices comprennent diverses modalités de participation à la plus-value ou de mise à contribution des personnes qui bénéficient des services offerts. Ces techniques sont une sorte de perception ciblée de droits d'utilisation dont le montant est proportionnel à l'avantage procuré au propriétaire d'habitation par la construction et l'exploitation d'équipements collectifs. Dans un cas où la création de routes ou la mise en place de moyens de transport fait augmenter la valeur des terrains privés, une façon de participer à la plus-value consisterait à exiger des droits représentant une partie, mais non la totalité, de l'augmentation observée. Une étude commandée par la Société canadienne d'hypothèques et de logement et effectuée par MM. Mohammed Qadeer et Andrejs Skaburskis, de l'Université Queen's, publiée en juin 1994 sous le titre Recapturing of Unearned Increments, Land Taxes and Betterment Levies (qu'on pourrait traduire librement par « Récupération de la plus-value automatique, taxes foncières et prélèvements sur la plus-value »), examine les théories qui ont cours relativement à la récupération d'augmentations de valeur des terrains, et analyse les expériences tentées au Canada, en Grande-Bretagne, en Australie et aux États-Unis en ce qui a trait à la mise en œuvre de ce genre de mesures—notamment sous la forme d'une taxe sur la valeur du terrain ou taxe de spéculation, de droits liés aux coûts de développement, de prélèvements sur la plus-value, ou encore d'une expropriation.

D'une portée supérieure à celle des frais d'utilisation ou des techniques de participation à la plus-value, la mise à contribution des bénéficiaires part de l'évaluation des frais pouvant être exigés de personnes qui bénéficient de la mise en place de services sans en être des utilisateurs. On peut imaginer, par exemple, la perception d'une taxe sur l'essence destinée à couvrir les coûts de construction d'un métro, et justifiée par l'avantage procuré aux usagers de la route—à savoir la réduction de la congestion routière découlant de la transformation d'une foule d'automobilistes en utilisateurs du métro. On peut aussi imaginer une taxe spéciale perçue auprès de commerces de détail favorisés par l'augmentation d'achalandage qui découlerait de la mise en œuvre d'un nouveau service de transport.

Une autre formule novatrice sur le plan financier est celle où un groupe d'entreprises consent un prêt à un organisme public afin que celui-ci construise plus tôt que prévu des équipements collectifs sans lesquels un projet domiciliaire ne peut démarrer. Citons, par exemple, le cas d'un promoteur fournissant au départ les capitaux nécessaires à la construction d'un chemin public, et remboursé plus tard par le secteur public, à la date prévue à l'origine pour la construction du chemin. Ou encore une situation où une entreprise privée assumerait les coûts de la construction, par un organisme public, d'importantes installations de traitement des eaux usées, après quoi l'entreprise privée récupérerait ses investissements par l'entremise de droits de raccordement au réseau d'égouts imposés aux nouveaux clients.

La recherche de solutions de rechange en matière de financement peut porter sur une foule de sources possibles de revenus : taxes et évaluati ons foncières; frais d'utilisation, péages et tarifs de transport; subventions d'exploitation accor dées par le gouvernement; vente ou location de propriétés excédentaires, droits d'aménagement, servitudes, primes liées à la densité, exploitation de concessions ou d'espaces, publicité; frais de raccordement; droits d'exploitation; obligations imposées dans le cadre de négociations; retenues sur la paie ou impôt sur le revenu; taxes de vente; amendes pour stationnement interdit; frais d'immatriculation des véhicules; et même loteries. La liste qui précède ne fait pas référence à des exemples précis connus et n'est pas nécessairement exhaustive. Elle est simplement donnée pour rappeler qu'il existe un large éventail de possibilités de partenariats et d'interactions

entre les secteurs public et privé, qui valent la peine d'être explorées plus avant afin d'établir quelles formes de nouveaux arrangements peuvent convenir aux différentes situations. Il n'est peut-être pas exagéré d'avancer qu'avec le temps, on pourrait voir s'estomper les limites entre les secteurs public et privé de notre société, au fur et à mesure où tous deux adopteront une vision reposant sur l'esprit d'entreprise tout en s'inspirant d'un souci du mieux-être de tous les groupes de la société.

4.0 INSTRUMENTS : MISE EN LUMIÈRE DES POSSIBILITÉS ET ÉVALUATION DES RISQUES

Comme la plupart des administrations locales du Canada ne possèdent qu'une expérience limitée en ce qui a trait aux PPP, souvent l'examen des projets se fait au cas par cas, sans référence à des lignes de conduite globales en matière de privatisation ni à des instruments standardisés qui permettraient de mettre en parallèle les mérites des projets proposés et ceux d'autres scénarios.

Traditionnellement, lorsqu'il s'agit de prendre des décisions, l'une des forces du secteur public est l'attention qu'on y porte aux processus. En général, la mise en œuvre de programmes se fait en conformité avec des lignes de conduite soigneusement définies, elles-mêmes le fruit d'un long et rigoureux processus fait de réflexion, de consultation et de débats. À ce jour, cependant, ce ne sont pas là les ingrédients qui ont caractérisé les projets de privatisation, dont la mise en route a invariablement résulté de l'action de l'un des deux facteurs suivants :

a) les contraintes budgétaires forçant un ministère ou un organisme public à envisager, à court terme, l'application de mesures de réduction et(ou) de gestion de ses coûts; ou
b) la présentation non sollicitée, par le secteur privé, d'une proposition trop attrayante et trop opportune pour que le secteur public y reste indifférent.

Quel que soit le facteur qui a agi sur les administrations publiques, le fait est qu'elles se sont mises en mouvement, quoiqu'avec des réserves, en vue de la réalisation de projets, et cela habituellement sans pouvoir s'inspirer d'une grille de fonctionnement adaptée aux cas de privatisation ou de projets à composantes multiples.

Idéalement, la sélection d'un projet de privatisation—tout comme l'évaluation de sa viabilité—devrait s'appuyer sur des critères définis au départ par la municipalité. Il est hautement souhaitable que les décisions concernant, par exemple, le prix (par rapport au prix contenu dans une « proposition de référence » commandée à une firme indépendante par la municipalité), le partage des risques et les dispositions juridiques pertinentes soient prises avant de passer à l'appel de propositions. L'expérience montre qu'en l'absence de ces points de référence, le processus de négociation entre les partenaires en vient à décider de l'évolution d'un projet.

Afin de maintenir au minimum le degré d'incertitude, certaines municipalités ont commencé à faire appel à des instruments conçus pour repérer les candidats idéaux avec qui entreprendre des projets. Les trois exemples ci-dessous présentent sommairement des moyens de définir les paramètres de projets, de clarifier les attentes du secteur public et de classer par ordre de priorité les projets présélectionnés.

Modèle de Winnipeg

Au début de 1998, la Ville de Winnipeg a commencé à utiliser un système destiné à aider ses administrateurs à faire ressortir les projets pouvant donner lieu à un partenariat. Lorsque sa mise en œuvre sera complète, ce modèle aura quatre fonctions :

1. Il fournira un profil de chacun des services publics : description, caractéristiques de la clientèle, valeur du service, etc. On s'attend à ce que l'examen fouillé des services offerts par la Ville permette de déterminer, au cours de discussions à caractère tant politique qu'administratif, lesquels des services occupent une place centrale dans le mandat de la Ville et lesquels sont d'importance secondaire.

2. Une fois applicable, le modèle facilitera l'établissement de budgets axés sur les services et les programmes ainsi que l'analyse du coût de revient par activité élémentaire. On disposera alors d'instruments d'une grande utilité pour déterminer s'il vaut

mieux qu'un service soit offert par la Ville ou selon une autre formule.

3. Le modèle comportera en outre une grille de référence pour l'évaluation du rendement. Conformément aux objectifs fixés, les administrateurs pourront se baser sur les données de cette grille pour faire une évaluation préalable de l'efficacité de toute option envisagée pour la prestation de services.

4. Enfin, en appliquant ce modèle simultanément dans l'ensemble des composantes de l'administration publique, on pourra mettre en lumière les chevauchements et les possibilités de reconfiguration de la prestation de services (la Ville de Winnipeg prévoyait avoir terminé ce processus d'examen au printemps de 1998).

Modèle de « gestion de la concurrence » mis en application à Indianapolis

En 1993, en lançant son programme de « gestion de la concurrence », la Ville d'Indianapolis s'engagea dans un projet ambitieux d'analyse de toutes ses activités. On élabora des questions standardisées explorant l'utilité possible de capitaux et de compétences du secteur privé dans la prestation des services publics, et l'on confia à une commission composée de membres des secteurs public et privé le mandat de dresser un inventaire complet des besoins de la Ville, tant ses besoins matériels que ses besoins en services. Le principe à la base de cette façon de faire était qu'il fallait créer « un climat propice aux privatisations » plutôt que de s'engager dans la transition au cas par cas. La démarche entreprise s'est avérée un succès, salué presque unanimement par le milieu des affaires, les milieux syndicaux, les analystes et le grand public—ce qui prouve la pertinence d'adopter une perspective large.

Modèle proposé par le groupe Acumen Consulting

Un autre modèle, élaboré pour le contexte canadien par le groupe Acumen Consulting, est *décrit en détail dans un ouvrage intitulé The 3Ps of Municipal Finance : How Local Governments Can Use Public-Private Partnerships to Finance, Build and Operate Services* (1997). Ce modèle a été conçu dans le but précis d'aider les municipalités à adopter une vision d'ensemble de leurs besoins actuels et futurs en matière d'infrastructures ainsi qu'à établir le coût des projets, les politiques requises et les priorités au chapitre de la mise en œuvre. Selon ce modèle, on doit mener à bien un processus comportant six étapes avant d'annoncer un projet ou de demander des propositions. Un cadre analytique permet d'évaluer les projets futurs—pouvant être entrepris soit par le secteur public ou par le secteur privé. Voici une description sommaire du processus proposé :

Étape 1 : Délimitation des services examinés

- Définir les paramètres de l'étude et déterminer les principaux aspects stratégiques dont on tiendra compte.

- Déterminer les ressources requises pour réaliser l'étude et préciser les rôles et responsabilités de tous les intervenants internes et externes.

- Déterminer quelles personnes devront être consultées tant à l'extérieur qu'à l'intérieur de l'administration publique.

Étape 2 : Identification des compétences et des intérêts des secteurs public et privé

- Évaluer les forces et les intérêts relatifs des secteurs public et privé en ce qui a trait à la prestation du service en question. Ce processus permettra non seulement de créer un profil de compétences, mais aussi de classer les besoins, les valeurs et les attentes, du point de vue de la municipalité.

Étape 3 : Choix parmi les modèles et structures possibles

- Examiner les options de privatisation et élaborer des critères d'évaluation.
- Ce type d'évaluation tient souvent compte des facteurs suivants :
- nécessité ou non, pour l'administration publique, d'avoir la main haute sur les niveaux de service et les instruments de mesure du rendement s'y rapportant;
- capacité de prévoir et de tenir en bride les coûts futurs;
- degré de compétence en gestion au sein de la municipalité;
- profil des risques du projet;
- nécessité ou non, pour l'administration publique, d'être propriétaire du bien en question;
- réactions des employés du secteur public;
- nécessité ou non d'une structure de transition lorsque le service existe déjà.

Étape 4 : Évaluation des effets négatifs et atténuation des risques

- Se pencher sur les préoccupations des divers groupes d'intérêt et tenter de réduire ou d'éliminer les effets négatifs—sur le plan politique ou pratique—du nouveau service. Parmi les facteurs fréquemment pris en compte figurent les suivants : qualité et fiabilité du service; imputabilité de la direction; équilibre entre les prix et les coûts; perception du public; réaffectation du personnel; stratégies de fin de service; et systèmes de rechange, au cas où le projet de privatisation s'essoufflerait ou ne se concrétiserait pas.

Étape 5 : Analyse des coûts, évaluation et recommandations

- Évaluer les modèles proposés au moyen des critères qualitatifs et quantitatifs élaborés au cours du processus.

- Effectuer des analyses portant sur l'amélioration du service ainsi que des analyses coûts-avantages afin de déterminer la formule à privilégier.

- Préparer un plan d'activités pour le projet.

Étape 6 : Mise en œuvre

- À la sixième et dernière étape du processus, les projets et les modèles choisis sont prêts à être mis en œuvre.

Évaluation des facteurs de risque

Le succès d'un partenariat dépend d'abord et avant tout de la capacité de « gérer le risque ». Bien qu'elle ait été soulevée dans la description des instruments d'évaluation faite ci-dessus, la question du partage des risques mérite qu'on s'y attarde avec une attention particulière, en raison du rôle crucial qu'elle joue dans toute collaboration entre les secteurs public et privé.

Si les risques varient selon les projets, chaque cas fait intervenir un réseau complexe de facteurs et d'enjeux qui doivent tous être examinés avec soin Et comme le découvrent un nombre croissants de gestionnaires municipaux, mieux vaut s'y prendre tôt dans un projet pour en identifier les variables clés et planifier en conséquence—idéalement, avant même de solliciter des expressions d'intérêt ou de faire un appel de propositions.

Récemment, le gouvernement de la Nouvelle-Écosse a publié un guide intitulé *Strategic Public Private Partnering : A Guide for Nova Scotia Municipalities* (1997), dans lequel il dresse une liste de facteurs de risque dont on doit tenir compte avant de s'engager dans un processus de privatisation d'infrastructures. Voici les facteurs mentionnés :

- *Perte d'autorité*—Procéder à une privatisation peut signifier, pour une municipalité, transférer au secteur privé une portion faible ou importante de son pouvoir de décision sur les types de services offerts, les niveaux de service, le calendrier et les tarifs appliqués. L'administration publique à l'origine du projet

devrait préciser, avant le début des négociations, le degré d'autorité auquel elle est prête à renoncer et le type de garanties qu'elle désire obtenir en contrepartie (particulièrement en ce qui concerne les tarifs qui seront exigés pour les services ainsi que l'accessibilité et la qualité des services).

- *Délimitation des sphères d'imputabilité*—Selon les modalités de l'entente conclue, il se peut que l'entreprise partenaire n'ait pas à rendre de comptes directement à la population. Il pourra s'avérer nécessaire de prévoir des ressources publiques afin d'assurer le respect des exigences relatives au service prévues dans l'entente. On pourra aussi juger utile de mettre en place un mécanisme réglementaire original comportant une procédure de règlement des griefs, grâce à laquelle la population pourra avoir accès directement au fournisseur de services.

- *Augmentation du coût pour l'utilisateur*—Comme les municipalités ne tiennent souvent pas compte des tous les coûts au moment d'établir les frais à exiger des utilisateurs, le transfert au secteur privé de la responsabilité d'un service se traduit fréquemment par une hausse de tarif. Dans les cas où l'administration publique ne permet pas à son partenaire d'établir ses tarifs « selon les conditions du marché », on doit s'attendre à ce que ce dernier ait besoin d'autres formes de garanties en ce qui a trait à la régularité de ses revenus.

- *Pertes d'emplois dans le secteur public*—Dans le cas particulier où un service déjà existant passe sous la responsabilité du secteur privé, il se peut qu'on assiste à des pertes d'emplois parmi les employés du secteur public, ou à des modifications importantes dans les fonctions. Cette question doit elle aussi être examinée tôt dans le processus de planification, et devrait faire l'objet de dispositions dans l'accord conclu.

- *Contexte de concurrence limitée*—Lorsque des municipalités cherchent à accroître la participation du secteur privé à la prestation de services traditionnellement assurés exclusivement par le secteur public, il existe un risque de voir une forme de monopole en remplacer une autre. Dans ces situations, on doit porter une attention particulière à la question des prix et aux formules appliquées pour les augmenter.

- *Pouvoir de décision limité dans des dossiers d'intérêt public*—La vision d'une municipalité concernant des questions telles que l'équité en matière d'emploi, les niveaux de service standardisés à maintenir et la rémunération minimale garantie peut être difficile à concrétiser dans le cadre d'un partenariat. La portée des règles du secteur public devrait être définie tôt dans le processus et faire l'objet de dispositions dans l'accord de partenariat.

- *Perception de partialité dans la sélection*—Non seulement l'accès aux marchés publics doit-il être géré de façon équitable, ouverte et objective, mais il doit être perçu comme tel. En procédant à une sélection par voie non concurrentielle, une municipalité peut s'exposer à se faire accuser de favoriser certaines entreprises ou d'en exclure d'autres. Cela est particulièrement vrai dans les situations où la municipalité en quête de formules innovatrices de prestation de services n'arrête pas automatiquement son choix sur le plus bas soumissionnaire.

- *Transfert de biens*—Le transfert de biens qui sont des centres d'attention de la population peut susciter des réactions négatives au sein de celle-ci, ou être interdit par les lois provinciales. Par ailleurs, dans le cas où des installations doivent devenir la propriété de la municipalité une fois le contrat terminé, celui-ci devrait comporter des dispositions visant leur entretien et l'état dans lequel elles doivent être transférées à la municipalité.

- *Questions de confidentialité*—Certains cas de privatisation nécessitent que l'entreprise privée partenaire prenne connaissance de

renseignements confidentiels. En l'absence de mesures de sécurité et de pénalités appropriées, des violations de la confidentialité risquent de se produire. Le guide du gouvernement de la Nouvelle-Écosse rappelle que même si privatiser présente l'avantage de transférer une partie des risques au secteur privé, l'élimination totale de tous les risques ne peut en général se faire qu'à un coût très élevé. Le défi à relever est donc celui d'élaborer, par des négociations, un partenariat dont les avantages contrebalanceront amplement les risques courus.

Comme dans tout partenariat d'affaires, les parties qui s'engagent dans une initiative de privatisation doivent avoir une perception très claire des intérêts respectifs qui sont en jeu et être disposées à défendre vigoureusement les leurs. Chacune doit s'assurer que l'entente finale reflète ses intérêts. Il arrive que cela pose des difficultés pour les administrations publiques, souvent peu habituées à négocier les aspects de leur participation à un partenariat et peu familiarisées avec les concepts d'évaluation et de gestion du risque.

Comme l'explique M. Roger Bridges dans le chapitre consacré à la gestion du risque dans l'ouvrage *The 3Ps of Municipal Finance*, ce qu'il faut faire, c'est envisager avec une grande rigueur chacun des facteurs de risque, puis estimer avec le maximum de précision la probabilité de chacun des risques courus, ainsi que son ampleur et ses conséquences éventuelles. On peut alors se pencher sur les effets cumulatifs possibles, en s'appliquant à déterminer dans quelle mesure la concrétisation d'un risque pourrait avoir un effet déclencheur sur d'autres facteurs de risque. Une fois les divers facteurs mis en lumière et analysés, il devient possible d'élaborer un ensemble de mesures de gestion du risque.

Une analyse en détail des modèles d'évaluation du risque irait au-delà du cadre de la présente étude. Toutefois, il faut insister sur la nécessité d'effectuer, dès les étapes de planification des projets, un examen attentif des probabilités et des conséquences des différents risques. En outre, la tâche d'identifier les risques est liée de près au défi consistant à « donner un prix » à ces risques. Par exemple, les deux parties peuvent convenir que les conditions atmosphériques, le développement résidentiel futur et les exigences de la circulation automobile sont des variables de risque clés pour un projet donné. Ce qu'il faut déterminer, cependant, c'est le prix que chacune attribue aux divers risques, et les conditions et garanties qu'elle exige en retour.

5.0 ÉTUDES DE CAS

Dans le cadre de la présente étude, on a dressé une vaste liste d'études de cas de partenariats public-privé susceptibles d'être examinées—liste établie à partir de documents, d'enquêtes, d'appels téléphoniques et aussi d'information obtenue de première main. Cette liste est présentée à l'annexe A, accompagnée de précisions sur la municipalité, le type de partenariat ainsi que la valeur et le calendrier du projet. De cette longue liste, on a tiré onze études de cas, énumérées au tableau 5.1, aux fins d'un examen plus fouillé. Les résultats de cet examen sont présentés à l'annexe B.

Résumant les principaux résultats dégagés des études de cas, la présente section formule des observations générales, fait un survol des succès et des échecs observés et expose les leçons tirées des divers projets. Elle se conclut par une tentative de répondre à certaines des questions soulevées dans l'introduction de l'étude en ce qui a trait aux coûts, aux méthodes comptables et aux incidences sur le secteur de l'habitation.

Les onze études de cas retenues aux fins d'une analyse approfondie peuvent être réparties selon quatre grandes catégories :

1. Exemples de construction et d'utilisation conjointes d'installations :
   - Écoles de Toronto
   - École et logements dans le canton de Pittsburgh

2. Exemples de réduction des coûts d'immobilisation des infrastructures :
   - Aréna de Richmond
   - Terrain de soccer à Richmond
   - Approvisionnement en eau des environs de la route 14 en Alberta
   - Écoles en Nouvelle-Écosse

Tableau 5.1 :: Études de cas sélectionnées

Projet	Type de PPP	Type d'infrastructure
Écoles à Toronto	Conception, construction et exploitation	Écoles
École et logements dans le canton de Pittsburgh	Conception, construction et location	École et équipements récréatifs
Aréna de Richmond	Construction et location	Équipements récréatifs
Terrain de soccer à Richmond	Construction et exploitation	Équipements récréatifs
Projet d'approvisionnement en eau des environs de la route 14	Conception, construction et exploitation à titre de propriétaire	Approvisionnement en eau
Écoles en Nouvelle-Écosse	Conception, construction et exploitation à titre de propriétaire	Écoles
Bibliothèque publique à Scarborough	Financement	Bibliothèque
Routes dans la région de Waterloo	Financement	Routes régionales
Station de traitement des eaux usées à Rockland	Construction, financement et exploitation	Traitement des eaux usées
Traitement des eaux usées d'Ottawa-Carleton	Exploitation	Traitement des eaux usées
Installations de traitement de l'eau à Sainte-Marie-de-Beauce	Exploitation	Traitement de l'eau

3. Exemples de réduction des coûts d'exploitation d'infrastructures :
   - Traitement des eaux usées d'Ottawa-Carleton
   - Traitement de l'eau à Sainte-Marie-de-Beauce

4. Exemples de transfert de coûts au secteur privé :
   - Bibliothèque à Scarborough
   - Routes dans la région de Waterloo
   - Traitement des eaux usées de Rockland

5.1 COÛTS ET AVANTAGES POUR LES MUNICIPALITÉS

Dans le guide sur les privatisations publié par le gouvernement de la Nouvelle-Écosse (*Strategic Public Private Partnering*) dont il a été question à la section 4, on donne une liste d'arguments fréquemment invoqués en faveur des PPP :

- *Réduction des coûts de construction*—Le fait qu'une même entreprise privée se charge à la fois de la conception et de la construction d'installations peut donner lieu à d'importantes réductions de coûts, rendues possibles par la mise en application d'un calendrier intégré des travaux, la rapidité de l'approvisionnement et la diminution des cas de dépassement de coûts et de retard.

- *Réduction des coûts d'exploitation*—Dans certains cas, les fournisseurs de services du secteur privé peuvent faire baisser les coûts d'exploitation en s'occupant simultanément de multiples installations, en déployant en divers endroits les mêmes employés spécialisés, en faisant jouer leur pouvoir pour les achats en gros, en centralisant leurs fonctions d'administration et en élaborant des formules de rémunération de flexibilité accrue.

- *Rapidité de mise en œuvre*—En faisant affaire avec un nombre restreint de fournisseurs de services, en combinant les fonctions de conception et de construction, en raccourcissant les délais d'approvisionnement et en accélérant le financement des immobilisations, on peut mettre des infrastructures en service plus rapidement et à moindre coût.

- *Partage des risques*—Les pratiques traditionnelles en matière d'approvisionnement exigent des administrations publiques qu'elles assument tous les risques associés à la prestation de services. Privatiser permet le transfert de certains risques ayant trait aux dépassements de coûts, aux fluctuations des marchés, à l'entretien courant, aux indemnités exigées par la réglementation environnementale, etc.

- *Diversité des options de financement*—Les nombreuses options de financement (tant sur le marché de la dette que sur les marchés boursiers) offertes au secteur privé, ainsi que la flexibilité de ce dernier (c'est-à-dire sa capacité de refinancer périodiquement ses dettes ou d'avoir recours à de nouveaux instruments financiers) peuvent dans certains cas faire baisser le montant des investissements requis pour entreprendre un projet.

- *Amélioration de la gestion publique*—En faisant jouer un rôle accru au secteur privé dans l'exploitation des infrastructures municipales, les gestionnaires des administrations locales peuvent se dégager de la gestion des ressources nécessaires à la prestation de services et se consacrer davantage aux tâches de planification et de surveillance des résultats.

- *Accroissement des recettes publiques*—Les privatisations peuvent procurer aux municipalités de nouvelles sources de revenus sous la forme de taxes foncières, de loyers ou de droits de concession, ou encore du partage de bénéfices.

- *Mise en valeur de biens sous-utilisés*—Lorsqu'appuyée par un effort important de commercialisation, la mise en œuvre créative de projets de développement par des

fournisseurs de services du secteur privé peut faire en sorte qu'un bien soit utilisé d'une façon reflétant mieux sa valeur potentielle.

- *Amélioration de l'entretien des équipements*—Les municipalités éprouvent souvent des réticences ou des difficultés à affecter des ressources financières en quantité suffisante à l'entretien courant d'installations, et cela malgré les économies à long terme que permet cet entretien. Or on peut établir un partenariat selon une formule incitant l'entreprise partenaire à protéger la valeur des installations et à investir dans des équipements qui accroîtront l'efficacité.

- *Coût véritable et valeur véritable*—Le prix exigé, sous la forme de frais d'utilisation ou de l'impôt foncier général, en retour des services municipaux correspond rarement au coût intégral de ces services (amortissement, risque, frais généraux, etc.). Entre autres avantages, le processus de privatisation force les municipalités à déterminer ce que coûte réellement la prestation des services.

- *Indépendance*—En plaçant les activités courantes de prestation de services hors de portée des influences politiques, les privatisations débouchent souvent sur un accroissement d'efficacité et une plus grande conformité avec les besoins.

Les études de cas effectuées révèlent que les municipalités recherchent souvent plus d'un des avantages décrits ci-dessus lorsqu'elles concluent une entente de partenariat. Selon les projets, les avantages obtenus par les municipalités ont été réalisés à des degrés divers et se sont regroupés en des combinaisons multiples. Cependant, certaines lignes de force se dégagent de cette diversité :

1. **Réduction des coûts**—L'aptitude de l'entreprise privée à fonctionner à moindre coût semble tenir à divers facteurs :
   - économies d'échelle
   - efficacité liée aux compétences
   - capacité de réduire les coûts d'immobilisation

Économies d'échelle
Les cas tel celui des installations de traitement de l'eau de Sainte-Marie-de-Beauce font clairement intervenir des économies d'échelle. Le fonctionnement de nouvelles installations de traitement à un degré maximal d'efficacité exige la présence d'opérateurs très qualifiés. De plus, en cas de panne ou d'urgence, il faut pouvoir compter sur des personnes encore plus spécialisées. S'il est très coûteux pour une petite municipalité de recruter et de conserver au sein de son effectif des gens possédant de telles qualifications, c'est chose possible pour une entreprise privée qui offre ses services à plusieurs municipalités. En confiant à une entreprise privée la tâche d'exploiter ses installations, la Cité de Sainte-Marie-de-Beauce a pu avoir accès aux compétences voulues tout en partageant les coûts avec d'autres municipalités. La Cité de Sainte-Marie-de-Beauce tire également profit des efforts constants que fait l'exploitant pour demeurer à la fine pointe de la technologie dans le domaine de la gestion de l'environnement—sans oublier le climat concurrentiel inhérent au secteur privé. Si l'exploitant ne demeure pas à l'avant-garde de la technologie en matière de traitement de l'eau, il risque que son contrat ne soit pas renouvelé.

En ce qui concerne le projet d'approvisionnement en eau des environs de la route 14, dans le comté de Strathcona, en Alberta, la municipalité aurait pu contracter un emprunt, faire l'acquisition des servitudes requises, construire une canalisation d'eau, puis facturer le service aux clients. Cependant, il était plus facile d'atteindre les objectifs visés en établissant un partenariat avec la société Canadian Utilities (CU). Comme cette dernière jouissait déjà d'une servitude pour le transport du gaz et de l'électricité, il lui était facile de faire passer une canalisation d'eau parallèlement à ses autres équipements—et cela, plus vite et à coût moindre que ne l'aurait pu la municipalité. En outre, CU pouvait intégrer la prise des relevés de consommation d'eau au système qu'elle

appliquait déjà pour le gaz et l'électricité. Le fait que ses employés pouvaient relever plus d'un compteur par visite lui permit de réaliser des économies d'échelle.

Efficacité liée aux compétences
L'efficacité liée aux compétences est, essentiellement, une forme particulière d'économie d'échelle. Ainsi, pratiquement tous les projets examinés dans le cadre de la présente étude ont été favorisés dans une certaine mesure par les compétences du secteur privé. Dans le cas concernant Fort Saskatchewan, par exemple, le contrat d'exploitation comportait des dispositions encourageant l'entreprise privée partenaire à optimiser l'exploitation. Cela se traduisit notamment par une meilleure conservation de l'énergie, les économies réalisées étant par la suite réparties à raison de 75 % pour la municipalité et de 25% pour l'entreprise partenaire.

En privatisant une portion clé de son système d'épuration des eaux usées—et entre autres l'exploitation d'appareils sophistiqués et de dispositifs commandés par ordinateur—la Région d'Ottawa-Carleton tira profit des compétences en gestion et du savoir-faire du secteur privé. Elle n'aurait pas été en mesure d'embaucher le personnel possédant les compétences requises pour faire fonctionner ces équipements ni de faire acquérir ces compétences au personnel en place. Le contrat qui fut signé portait sur une durée de dix ans, de façon à permettre à l'entreprise privée de répartir sur une période raisonnablement longue les coûts liés à la prise en charge des nouveaux équipements.

Capacité de réduire les coûts d'immobilisation
Comme on l'a vu ci-dessus, le partenariat établi avec Canadian Utilities pour l'approvisionnement en eau des environs de la route 14 a permis d'importantes réductions de coûts, du fait que l'entreprise détenait une servitude lui permettant d'installer des canalisations d'eau. Cette servitude représentait à toutes fins pratiques un capital sous-utilisé, qui put être investi dans le projet par l'entreprise privée à un coût sensiblement moindre que les coûts estimés par le secteur public pour l'obtention des droits de passage des canalisations.

À Richmond, en Colombie-Britannique, Honda aménagea à ses frais un terrain de soccer utilisable en toute saison, devant être exploité par la municipalité. La municipalité put ainsi mettre à la disposition de ses habitants des aménagements très attendus, et cela à une époque de forte concurrence entre les priorités pour les dépenses en capital. Honda disposait d'un terrain, réservé à son expansion future, où elle désirait de toute façon faire des aménagements à caractère récréatif pour son personnel. Honda fit des aménagements de meilleure qualité que prévu, qu'elle mit à la disposition de la population, et bénéficia en retour de l'appui de la Ville pour la révision de l'évaluation foncière du terrain et, par conséquent, d'une réduction de sa note annuelle de taxes foncières. Depuis, cette réduction a permis à Honda de récupérer un montant supérieur aux coûts d'immobilisation de ces aménagements. Par ailleurs, on constate que ce partenariat a exigé, au total, des coûts d'immobilisation moins élevés que si le secteur public et le secteur privé avaient aménagé des terrains indépendamment l'un de l'autre.

Dans un autre cas concernant aussi la municipalité de Richmond, en Colombie-Britannique, un promoteur proposa une formule de partenariat selon laquelle il construirait un aréna municipal sur un terrain dont il était propriétaire. D'autres promoteurs proposaient, eux aussi, de construire et d'exploiter un aréna, mais leurs projets supposaient tous l'utilisation de terrains de la collectivité. Les arénas, dont le fonctionnement repose presque toujours sur les frais d'utilisation, peuvent être des entreprises rentables. En fournissant le terrain, le promoteur rendait son offre de partenariat encore plus attrayante pour la municipalité; de son côté, il bénéficiait du fait que l'aréna augmenterait l'attrait de terrains voisins, eux

aussi visés par un zonage industriel, dont il était propriétaire.

Dans certaines circonstances, le secteur public peut bénéficier de réductions de coûts dues au simple fait qu'une entreprise privée est impatiente de voir son propre projet s'amorcer. Dans le cas relatif à des routes à grande circulation dans la région de Waterloo, l'accord de subdivision précisait que l'exécution des travaux routiers était une condition préalable à l'approbation finale du lotissement. La construction des routes était au calendrier des travaux prévus par la municipalité régionale. Le promoteur aurait pu attendre que celle-ci construise les routes pour entreprendre son projet, mais cela aurait signifié pour lui un surcroît de frais financiers, sans compter que rien ne garantissait que les travaux routiers ne seraient pas reportés une fois de plus. Pour dissiper l'incertitude, le promoteur choisit d'investir lui-même les capitaux requis pour couvrir les coûts de construction des voies à grande circulation. Ces coûts furent alors internalisés dans ceux des terrains, lesquels avaient été achetés plusieurs années auparavant à prix beaucoup moindre. (Lorsqu'un terrain n'est pas déjà la propriété d'un promoteur, les coûts liés à la construction des chemins et à d'autres facettes connues d'avance du développement peuvent, dans une certaine mesure, être internalisés par le biais d'une réduction du prix payé pour les terrains non viabilisés.)

2. **Réduction des risques**—Divers risques sont liés à la prestation de services, dont les fluctuations de coûts et de revenus. Le risque étant jusqu'à un certain point inversement proportionnel au savoir-faire, la capacité de le réduire au maximum manifestée par certaines entreprises dans le cadre de partenariats tient à leur aptitude à dissiper les incertitudes relatives aux activités de construction, d'exploitation, d'entretien, etc.

   Dans l'exemple déjà mentionné ayant trait à la Région d'Ottawa-Carleton, l'entreprise privée partenaire est parvenue, en fait, à exploiter la portion privatisée du système d'épuration des eaux usées de façon plus efficace—et donc plus rentable—que prévu. Or, si les profits réalisés dans ce cas par l'entreprise privée ont suscité un certain étonnement, il ne faut pas perdre de vue qu'au moment où le contrat a été signé, il existait également un risque que les nouvelles installations soient moins efficaces que prévu et qu'on assiste par conséquent à une période de faible rentabilité ou de pertes d'exploitation.

3. **Accès à des capitaux privés**—La faculté d'emprunter des municipalités se heurte souvent à des limites imposées par une réglementation ou encore à l'opposition des contribuables. Dans certains cas, la seule issue est de se tourner vers les capitaux privés. L'apport initial de capitaux privés a joué un rôle crucial dans le cadre du projet d'approvisionnement en eau des environs de la route 14, en Alberta. Il est difficile, cependant, d'estimer la valeur que représente ce genre d'apport pour le secteur public, car l'avantage retiré varie selon l'urgence du projet et les limitations imposées à l'endettement municipal.

   Parfois, l'accès à des capitaux privés est rendu possible par des ententes conclues au stade de la planification du projet. Dans le cas du partenariat ayant mené à la construction d'une bibliothèque publique à Scarborough, il est peu probable que le promoteur ait souhaité faire un don de 500 000 $ au conseil d'administration de la bibliothèque. Par contre, il souhaitait vivement qu'un terrain où il désirait construire des logements fasse l'objet d'un rezonage, et il devait pour cela (entre autres choses) contribuer financièrement à la réalisation de la bibliothèque. Pour que ce genre de partenariat soit possible, il faut que l'entreprise privée tienne compte de tels coûts en établissant ses pro formas. Il faut aussi se rappeler que ces coûts influencent le prix que peut payer un promoteur pour des terrains et se répercutent sur sa marge de profit. Si les coûts sont trop élevés, le projet n'a pas lieu.

Dans le cadre du projet de construction mis en œuvre sur des terrains du CN à Toronto (voir l'étude de cas « Écoles de Toronto » à l'annexe B), le promoteur accepta de contribuer à la construction d'une école en partie parce que c'était là une condition préalable pour obtenir une autorisation, et en partie parce qu'il était conscient que la présence d'un établissement scolaire de qualité dans le voisinage stimulerait la vente de maisons.

Dans un autre exemple faisant intervenir un « don » du secteur privé, le zonage du terrain où était située une école primaire désuète, à North York, fut modifié de façon à permettre son utilisation à des fins tant résidentielles que d'enseignement (se reporter, ici aussi, à l'étude de cas « Écoles de Toronto » à l'annexe B). Même si la possibilité nouvelle de construire des logements sur ce terrain ne présentait aucun intérêt pour le conseil scolaire, elle constituait un important avantage pour le propriétaire du terrain voisin, à condition toutefois qu'il soit possible de faire un transfert de zonage à partir de la propriété du conseil scolaire. Le transfert du zonage résidentiel et le développement qui s'ensuivit permirent au promoteur de construire une nouvelle école d'arts pour le conseil des écoles séparées. Ce partenariat mutuellement profitable fut rendu possible par deux facteurs à caractère local :

i. des dispositions réglementaires autorisant le « transfert de droits de développement »;
ii. l'existence d'une demande locale non satisfaite à l'égard du type de zonage—le zonage résidentiel—faisant l'objet du transfert.

5.2 PARTENARIATS N'AYANT PAS ÉTÉ MIS EN ŒUVRE

Même si les projets de partenariat examinés n'ont pas tous été mis en œuvre, chaque cas permet de tirer des enseignements.

Dans le canton de Pittsburgh, par exemple, un projet de partenariat entre le Conseil des écoles séparées, la municipalité et un promoteur ne put se concrétiser pour diverses raisons. La formule proposée était l'intégration en un même complexe d'une école, d'un centre de loisir et d'un immeuble de logements pour personnes âgées. En partageant les coûts d'acquisition du terrain, le stationnement, le système de chauffage ainsi que certains autres équipements, on s'attendait à payer des coûts d'immobilisation et d'exploitation moins élevés. Le promoteur préférait construire un vaste ensemble plutôt que de n'exécuter qu'une portion des travaux pendant que deux autres promoteurs feraient le reste. Ce projet de partenariat fut annulé pour les raisons suivantes :

- *Perte d'autorité*—Le conseil scolaire était préoccupé du fait que des « gens de l'extérieur » (c'est-à-dire ni étudiants ni employés) auraient accès à la propriété de l'école en raison de l'utilisation commune d'installations. La mise en commun d'équipements peut obliger chacune des parties à renoncer à un certain degré de sa propre souveraineté.

- *Questions relatives au contrat*—Un partenariat à trois nécessite l'élaboration d'un contrat complexe, donc beaucoup de temps. Les questions telles que l'accès aux lieux, les obligations respectives, l'utilisation des installations, l'entretien, etc., doivent faire l'objet de négociations, puis être formulées clairement dans des documents juridiques. Dans le cas du canton de Pittsburgh, les parties n'avaient pas assez de temps pour régler l'ensemble des détails—notamment les aspects financiers—tout en respectant l'échéance fixée par le conseil scolaire pour l'achèvement des travaux.

- *Aspects réglementaires*—Les solutions négociées pour établir des partenariats public-privé s'écartent souvent des procédés normalisés de fonctionnement. Malgré la volonté des parties en présence et des administrations locales de traiter ensemble de façons novatrices, il existe souvent des dispositions réglementaires provinciales qui font obstacle à cette flexibilité. Dans le cas du canton de Pittsburgh, la Province, qui devait assumer entre les deux tiers et les

trois quarts des coûts de construction de l'école, disposait de lignes directrices concernant les procédures d'appel d'offres et de conception s'appliquant aux écoles. Ne pas procéder par appel d'offres ouvert et négocier avec un seul constructeur aurait constitué un sérieux écart par rapport aux lignes de conduite.

- *Coûts*—Au fil des négociations, des réserves commencèrent à être émises quant au potentiel réel du partenariat par rapport aux réductions de coûts annoncées.

Le projet de construction d'une station d'épuration des eaux usées à Rockland, en Ontario, est un autre exemple de partenariat ne s'étant pas concrétisé. Dans ce cas, le secteur privé aurait financé la construction de la station d'épuration. Son investissement lui aurait été remboursé au moyen des frais exigés, au moment de l'émission des permis de construction, pour le raccordement des nouvelles unités d'habitation au réseau d'égouts. On aurait augmenté de 12 % par année le montant des droits perçus, de façon à couvrir les frais financiers de l'entreprise partenaire. Si le projet ne vit pas le jour, c'est en partie à cause du ralentissement enregistré par le marché de l'habitation dans la région d'Ottawa-Carleton. Ce ralentissement aviva les craintes qu'il soit impossible de construire dans un délai suffisamment court les 3 500 unités d'habitation devant bénéficier des nouvelles installations. On estimait en outre que l'augmentation constante des frais de raccordement aurait pour effet de freiner encore davantage la demande de nouveaux logements. Or, si la période de 20 ans précisée dans l'entente prenait fin avant que n'aient été construites 3 500 unités d'habitation, l'entreprise privée partenaire perdrait de l'argent. Les risques qu'impliquait la situation menèrent à l'interruption des négociations.

5.3 LEÇONS TIRÉES

Façons de procéder

Fait intéressant à noter à propos des projets examinés dans le cadre de la présente étude, si la motivation des municipalités à s'engager dans des partenariats est raisonnablement claire, le processus de sélection et d'évaluation des projets, par contre, l'est généralement moins. Les faits observés à ce jour indiquent que les municipalités sont d'ordinaire insuffisamment préparées à faire l'évaluation des coûts et des risques réels qu'impliquent les projets de partenariat qu'elles élaborent ou les soumissions que leur fait le secteur privé. Ce manque de préparation tient davantage à l'inexpérience qu'à l'inattention. Dans leur enthousiasme de mettre les choses en route, les administrations publiques passent souvent à l'étape de l'appel de propositions sans s'être fait une image suffisamment claire du résultat idéal souhaité. C'est cette inexpérience relative qui fait que nombre de projets démarrent avant qu'on ait répondu à certaines questions fondamentales, notamment :

- Pourquoi le projet est-il élaboré sous la forme d'un partenariat?
- Quels sont les résultats espérés?
- Comment mesurera-t-on le degré de réussite d'une initiative de privatisation?
- Quels sont les critères à utiliser, et ceux-ci permettront-ils des évaluations quantitatives?
- Quel profil de risque l'administration publique souhaite-t-elle voir définir?
- Quels rôles veut-on confier à l'entreprise privée?
- À quelles contraintes financières le projet est-il soumis?

Il sera plus facile de répondre à ces questions si l'on évalue la faisabilité du partenariat en appliquant un processus comportant au moins les trois étapes suivantes :

- Identification de la solution technique optimale
- Préparation d'une proposition de référence
- Consultation publique

Identification de la solution technique optimale : Le moyen optimal de résoudre un problème détermine s'il est pertinent de chercher à conclure une entente et, dans l'affirmative, les modalités de l'entente. Ce n'est qu'après avoir défini la meilleure solution technique à un problème qu'on

peut envisager l'établissement d'un partenariat public-privé—en posant comme exigence fondamentale que ce partenariat devra constituer la façon la plus économique de parvenir à la solution déjà définie. En règle générale, ce n'est pas le partenariat qui détermine la solution, mais la solution qui détermine le partenariat.

Préparation d'une proposition de référence : Préparer une « proposition de référence » signifie, essentiellement, préciser les coûts et les risques que devrait assumer la municipalité si elle réalisait un projet seule, sans la participation du secteur privé. Cette proposition peut par la suite être comparée à celles du secteur privé au moyen des techniques d'établissement du coût complet. Ainsi, pour une municipalité, s'engager dans un partenariat exige des préparatifs, c'est-à-dire des ressources en temps et en personnel, et entraîne des frais juridiques ainsi que des coûts de suivi et d'évaluation. Même si, en principe, le secteur public devrait tenir compte de tous ces coûts lorsqu'il évalue les soumissions du secteur privé, la faiblesse des méthodes utilisées pour établir le coût complet des partenariats est un fait qu'on observe trop souvent à la lecture des études de cas et autres documents sur le sujet.

Consultation publique : En définitive, ce sont les utilisateurs d'un service qui en déterminent la valeur pour la collectivité. Dans le cas du projet d'approvisionnement en eau des environs de la route 14, en Alberta, l'une des municipalités concernées (la ville de Tofield) était dotée d'installations de production d'eau potable qui risquaient de tomber en panne à tout moment. Une interruption prolongée de l'approvisionnement en eau était susceptible d'entraîner des coûts importants pour les habitants et les commerces. La commission responsable de l'approvisionnement en eau de la région entreprit de vastes consultations publiques, et présenta la solution qu'elle jugeait à la fois la plus économique et la plus rapide à mettre en œuvre. On tint alors une consultation populaire, au cours de laquelle 75 % des habitants appuyèrent le projet, ce qui contribua au succès du partenariat.

Évaluation

L'une des difficultés auxquelles on se heurte lorsqu'on veut évaluer l'état du dossier de la privatisation en contexte canadien est qu'en dépit du nombre de projets amorcés ou en cours d'élaboration, la plupart des partenariats sont en vigueur depuis trop peu de temps pour qu'on puisse mesurer leurs impacts de façon valable. Comme on le constate en examinant les projets étudiés dans le cadre du présent document, les municipalités sont encore en train d'apprendre à mesurer et à suivre les résultats de la prestation de services en partenariat. Malgré tout, il est possible de faire certaines observations générales concernant la situation du dossier à ce jour :

- Comme pour tout autre projet, la réussite d'un projet de privatisation tient aux objectifs visés. La multitude de contrats d'exploitation et d'entretien en vigueur partout au pays sont des « réussites » dans la mesure où ils se sont traduits par une réduction des coûts d'exploitation du secteur public—réduction généralement due à l'efficacité de la gestion et aux économies d'échelle.

- Un projet de privatisation semble donner les meilleurs résultats lorsqu'un besoin spécifique du secteur public peut être jumelé à un intérêt spécifique du secteur privé—et en particulier lorsqu'un projet du secteur public recèle un potentiel pouvant être exploité, au même endroit ou à proximité, par le secteur privé. Dans de tels cas, les avantages retirés sont habituellement, pour le secteur privé, l'accès à un terrain, un changement de zonage ou une occasion connexe de mise en valeur et, pour le secteur public, l'accès à un service (idéalement) offert à un coût inférieur au prix du marché.

- À ce jour, peu d'indices laissent croire que les PPP font partie d'une « stratégie » ou d'une « vision » plus globale des municipalités. Les projets sont généralement des expériences isolées de familiarisation avec le fonctionnement et le coût des partenariats. Une démarche de planification plus

rigoureuse s'impose, et elle devra s'appuyer sur l'utilisation de modèles de référence plus appropriés et d'instruments plus performants au chapitre de l'analyse des coûts, de l'évaluation des risques, de la définition des résultats attendus, etc.

- Une analyse quantitative plus poussée doit être effectuée à chacune des étapes des projets, soit : à la conclusion de l'entente; après une période initiale d'exploitation (un ou deux ans); à mi-chemin de la durée du contrat; enfin, au moment de la prise en charge des installations par la municipalité ou de l'expiration de l'entente.

- Le processus de création de partenariat doit être « institutionnalisé ». Certaines villes des États-Unis et certains pays en développement se sont dotés de secrétariats qui tiennent lieu de réservoirs de compétences internes en matière de partenariats. Établies sur une base permanente ou pour répondre aux besoins du moment (selon le nombre des projets), ces entités ont pour but de favoriser les économies d'échelles et l'acquisition de savoir-faire, ainsi que de mettre en place un processus plus efficace et plus standardisé pour le repérage de projets, la sélection de partenaires et la négociation d'ententes.

- Jusqu'ici, les municipalités du Canada se sont montrées relativement prudentes dans leurs initiatives de privatisation. Cette prudence tient probablement à deux choses. En premier lieu, un tour de l'horizon international permet de constater que les administrations publiques désireuses de faire jouer un rôle au secteur privé dans les services publics commencent par déléguer seulement la fonction de prestation de services proprement dite, tout en conservant la main haute sur le financement et les normes. Ce n'est qu'avec le temps—et le raffermissement de leur confiance quant à la façon de structurer au mieux les arrangements—que les administrations publiques en viennent progressivement à faire assumer à leurs partenaires une part plus importante des risques liés au financement et des décisions d'exploitation connexes. En second lieu, la disproportion entre les besoins de capitaux des municipalités canadiennes et la taille restreinte de leur marché démobilise souvent les entreprises privées, surtout partisanes des frais d'utilisation. Le problème tient au fait qu'en l'absence de soutien du secteur public, les « frais d'utilisation » nécessaires au secteur privé pour financer un projet sont souvent prohibitifs du point de vue politique. Même si tel n'est le cas pour tous les projets, ce fait a empêché la délégation de risques qui aurait été nécessaire pour mettre en route nombre de projets de privatisation. Dans des circonstances favorables, une solution possible consiste à créer un lien entre les installations requises par le secteur public et les droits de mise en valeur d'une propriété voisine; la possibilité, offerte au promoteur, d'entreprendre aussi les activités de mise en valeur de cette seconde propriété se reflète alors dans le coût global du projet. Bien qu'il s'agisse là d'un concept relativement nouveau sur le marché en émergence de la privatisation, l'idée a été appliquée pour la première fois avec succès dans un contexte de réalisation d'infrastructures il y a plus d'un siècle, pour la mise en place du réseau ferroviaire canadien.

6.0 CONCLUSION

Nous avons posé plusieurs questions au début de la présente étude :

Les partenariats permettent-ils de réduire les coûts? Dans le cas d'installations telles que l'usine de traitement de l'eau de Sainte-Marie-de-Beauce, la réponse est « oui ». Ce résultat tient aux économies d'échelles réalisées, ainsi qu'à l'expérience et aux compétences de l'entreprise privée partenaire. Dans l'exemple relatif au système de traitement des eaux usées d'Ottawa-Carleton, la réponse est « oui » si l'on adopte une perspective à court terme—étant donné les besoins immédiats en personnel et en compétences supplémentaires qu'il aurait fallu combler autrement—et « non » si l'on regarde les choses à long terme—vu les coûts additionnels entraînés par le fractionnement des fonctions d'exploitation.

Si le projet conjoint vise la mise en œuvre d'installations de types différents, comme dans l'exemple où des écoles et des installations de loisir ont été construites à Toronto, la réponse est « oui », étant donné les économies réalisées au chapitre du coût des terrains, l'élimination des cas de double emploi de systèmes de chauffage et d'équipements de soutien, et l'utilisation commune d'autres installations. Dans les cas où des installations ont été construites par le secteur privé, les municipalités ont réalisé des économies lorsque l'entreprise partenaire visait un avantage situé en marge du projet—par exemple Honda souhaitant voir réduire les taxes foncières qu'elle payait, à Richmond, en Colombie-Britannique, sur un terrain réservé à des fins d'expansion future de ses activités, ou le constructeur d'un aréna, également à Richmond, voyant dans celui-ci un argument additionnel pour la promotion d'autres terrains qu'il possédait à proximité —ou lorsque l'entreprise partenaire avait la possibilité de réaliser des économies d'échelle tant dans la construction que dans l'exploitation. (Dans l'exemple concernant la région d'Edmonton, comme la société Canadian Utilities détenait une servitude et assurait déjà la distribution de gaz aux résidences, les coûts additionnels qu'entraînaient pour elle l'installation et l'exploitation d'un système d'approvisionnement en eau étaient moins élevés que ce que le palier municipal aurait été obligé de payer pour assurer lui-même ces fonctions.)

Pour ce qui est des écoles en Nouvelle-Écosse, peut-être réalisera-t-on des économies de coûts grâce à l'innovation des concepts proposés et à la qualité de la concertation entre les concepteurs des établissements, d'une part, et les fournisseurs de systèmes informatiques et les entreprises qui assureront l'entretien régulier des installations, d'autre part.

Les partenariats sont-ils une façon de transférer les coûts du secteur public au secteur privé? Dans les exemples concernant la construction d'un aréna et l'aménagement d'un terrain de soccer à Richmond, ainsi que dans le cas du projet d'approvisionnement en eau des environs de la route 14 près d'Edmonton, on a assisté à des transferts de coûts en direction du secteur privé, qui obtenait en contrepartie certains avantages. Cependant, dans certains cas—bibliothèque publique de Scarborough, travaux routiers pour la Municipalité régionale de Waterloo et construction d'une station de traitement des eaux usées à Rockland—les coûts ont simplement été transférés (ou l'auraient été) du secteur public au secteur privé, pour y être absorbés (réduction des bénéfices) ou transmis en aval (augmentation du prix des maisons). Dans le cas des projets d'écoles en Nouvelle-Écosse, les coûts sont en fait transférés du secteur public (diminution des besoins en investissements initiaux) au secteur privé (conception, construction, exploitation), puis retransférés au secteur public (paiement d'un loyer).

Les partenariats facilitent-ils le développement? Quand des installations essentielles font défaut, tout ce qui peut mener à leur construction favorise le développement. Sans la construction de routes dans la région de Waterloo, les projets de

développement ne pouvaient pas aller de l'avant. De même, si la ville de Rockland ne se dote pas de nouvelles installations de traitement des eaux usées, tout développement y restera bloqué. Lorsque le manque a trait à des écoles, le développement peut quand même se poursuivre, mais dans ce cas la nécessité de transporter les écoliers par autobus ou d'installer temporairement des locaux préfabriqués est une source de coûts et d'inconvénients susceptible de faire chuter l'attrait des nouvelles unités résidentielles. Dans l'exemple relatif à la construction d'une bibliothèque à Scarborough, la municipalité a fait jouer son pouvoir de négociation en exigeant, en échange du rezonage demandé par le secteur privé, un terrain et une contribution financière au projet de bibliothèque.

Les obligations respectives sont-elles une source possible de conflits? S'il s'agit d'exploiter une station de production d'eau potable ou de traitement des eaux usées, les obligations et responsabilités de chacun des partenaires doivent être formulées clairement dans l'accord. L'absence d'une entente détaillée entre le Conseil scolaire de la Ville de Toronto et la Ville elle-même a ouvert la porte à des désaccords constants entre les deux organismes sur des questions d'entretien et de responsabilité. S'il s'agit du type de partenariat menant à la prise en charge des installations par l'organisme public une fois écoulée la durée de l'accord, alors celui-ci doit prévoir un calendrier d'entretien détaillé. En l'absence d'un tel calendrier, la Ville de Windsor a dû prendre possession d'un tunnel routier qui n'avait pratiquement pas été entretenu depuis dix ans (voir l'annexe A).

Quelles influences les partenariats ont-ils sur le prix de l'habitation? Le coût du logement a deux composantes : les coûts d'immobilisation initiaux et les coûts réguliers d'entretien, qui incluent les taxes. Les partenariats public-privé peuvent influencer à la fois le prix d'achat du logement et les coûts d'exploitation (par le biais des taxes foncières, dans le second cas). Le recours aux redevances d'exploitation, ou à des formules négociées au départ, a tendance à susciter une hausse du prix initial des maisons et, aussi, une baisse des coûts d'exploitation due aux réductions de taxes. Dans les cas, cependant, où le secteur privé construit des équipements collectifs pour les louer ensuite au secteur public, on assiste en général à un déplacement des coûts—les coûts d'immobilisation (qui se répercutent sur le prix des maisons) se transformant en coûts d'exploitation (qui se répercutent sur les taxes). Le fait de confier au secteur privé l'exploitation d'installations déjà en place mène à une réduction des coûts ordinaires, mais n'a aucun effet sur les coûts d'immobilisation. Quant aux projets qui impliquent une utilisation commune d'installations, ils font baisser à la fois les coûts d'immobilisation et les coûts d'exploitation. Enfin, les formules « clés en main » (conception et construction par le secteur privé) ont pour principal effet de diminuer les coûts d'immobilisation.

En principe, tout partenariat qui allège les coûts d'une municipalité peut—en exerçant une pression à la baisse sur les taxes—faire fléchir le coût du logement. Les économies qu'on réalise en utilisant en commun des installations (comme on a fait à Toronto et comme on projetait de faire dans le canton de Pittsburgh) permettent au secteur public de réduire ses coûts. De même, la construction d'un aréna ou l'aménagement d'un terrain de soccer par le secteur privé permettent de freiner les dépenses municipales, comme l'illustrent les cas relatifs à Richmond, en Colombie-Britannique; cependant, dans le cas particulier du terrain de soccer aménagé à Richmond par Honda, la perte de recettes subie par la municipalité (en raison de la baisse de taxes accordée à Honda) représente peut-être un montant plus élevé que les dépenses évitées.

Le fait qu'une municipalité (telle la Région d'Ottawa-Carleton ou Sainte-Marie-de-Beauce) dépense moins pour l'exploitation d'installations de production d'eau potable ou de traitement des eaux usées peut aussi se répercuter, par l'entremise de baisses de taxes, sur les coûts ordinaires de l'habitation; signalons cependant que, dans Ottawa-Carleton, les facteurs d'inefficience à long terme liés au dédoublement des fonctions d'exploitation pourraient faire

oublier les économies à court terme découlant du recours au savoir-faire du secteur privé. La construction d'une bibliothèque à Scarborough et de routes dans la région de Waterloo—et, peut-être un jour, d'une station de traitement des eaux usées à Rockland—fournit des exemples de partenariat laissant présager des réductions de dépenses pour les municipalités, et aussi des baisses de taxes (particulièrement pour les contribuables déjà installés). Mais le prix à payer en retour est le fardeau des coûts d'immobilisation que devront assumer les nouveaux résidents.

BIBLIOGRAPHIE

Bederman, Nolan et Michael Trebilcock. *Unsolicited Proposals for Public-Private Partnerships*, Centre for the Study of State and Market. Toronto, Université de Toronto, 1996.

Durchslag, Scott, Tino Purri et Arvin Rao. *The McKinsey Quarterly*, n° 1, pp. 3-19 (The Promise of Infrastructure Privatization). 1994.

Economic Planning Advisory Commission Private Infrastructure Task Force : Interim Report. Canberra, Australian Government Publishing Service, 1995.

Ernst, John. *Whose Utility? : The Social Impact of Public Utility Privatization and Regulation in Britain*. Buckingham, Grande-Bretagne, Open University Press, 1994.

Feldman, Roger G., Carlos J. Berrocal et Howard L. Sharfsten. *Stetson Law Review*, vol. 16, p. 705 (Public Finance through Privatization : Providing Infrastructure for the Future). 1987.

Goldsmith, Mayor Stephen. "How-To : Designing a Comprehensive Partnership Program", discours-programme du 8e congrès annuel du National Council for Public-Private Partnerships, Washington D.C., juin 1994.

Goldsmith, Mayor Stephen. "Moving Municipal Services into the Marketplace", conférence donnée dans le cadre du Carnegie Council on Privatization Project, New York, novembre 1992.

Gomez-Ilbanez, Jose A. et John R. Meyer. Going Private : *The International Experience with Transportation Privatization*. Washington D.C., The Brookings Institute, 1993.

Goodman, John B. et Gary W. Loveman. *Harvard Business Review* (Does Privatization Serve the Public Interest?). Novembre-décembre 1991.

Gouvernement de la Nouvelle-Écosse. *Strategic Public-Private Partnering : A Guide for Nova Scotia Municipalities*, document préparé dans le cadre de l'Entente de coopération Canada—Nouvelle-Écosse visant à promouvoir la participation du secteur privé aux travaux d'infrastructure municipale. Halifax, Gouvernement de la Nouvelle-Écosse, 1997.

Guidelines for Infrastructure Development through Build-Operate-Transfer Projects. Vienne, Organisation des Nations Unies pour le développement industriel, 1996.

Journal of the American Waterworks Association (Privatization Issue), sous la direction de Roger L. Kemp. Londres, Mcfarland & Company Inc., 1991.

Kessides, Christine. *Institutional Options for the Provision of Infrastructure*, World Bank Discussion Papers, n° 212. Banque mondiale, Washington D.C., 1989.

La Prestation de rechange des services : Pour une gouvernance partagée au Canada, sous la direction de Robin Ford et David Zussman. Toronto, KPMG et l'Institut d'administration publique du Canada, 1997.

Ministère des affaires municipales. *Study of Innovative Financing Approaches for Ontario Municipalities*, rapport final préparé par Price Waterhouse. Mars 1993.

Mintzberg, Henry. *Harvard Business Review* (Managing Government, Governing Management). Mai-juin 1996.

Organisation de coopération et de développement économiques. *New Ways of Managing Infrastructure Provision*, Public Management Occasional Paper, 1994, n° 6, Série Market-type Mechanisms, n° 8, OCDE, Paris.

Organizing Competition in Indianapolis : Mayor Stephen Goldsmith and the Quest for Lower Costs, document préparé par le Case Program, John F. Kennedy School of Government. Harvard University, 1995.

Pender, Robert B. et Frank C. Shaw. *Current Municipal Problems*, 17 (Partnerships Offer Alternatives to Debt). 1990.

Price Waterhouse. *A Guide to Public-Private Partnerships in Infrastructure : Bridging the Gap Between Infrastructure Needs and Public Resources*. Toronto, 1994.

Privatization and After : Monitoring and Regulation, sous la direction de V.V. Ramanadham. New York, Routledge, 1994.

"Public-Private Partnerships : Accelerating the Agenda", compte rendu de la conférence organisée par le Forum Canada, Calgary, septembre 1995.

"Public-Private Partnerships : Innovation in Financing and Delivering Public Services", compte rendu de la conférence annuelle du Conseil canadien des sociétés publiques-privées, Toronto, novembre 1995.

"Public-Private Partnerships : Innovations in Structuring and Financing Public Services", compte rendu de la conférence annuelle du Conseil canadien des sociétés publiques-privées, Toronto, novembre 1994.

"Public-Private Partnerships in Infrastructure Finance and Development", compte rendu de la conférence annuelle du Conseil canadien des sociétés publiques-privées, Toronto, novembre 1993.

Rabinovitch, Jonas et Josef Leitman. *Scientific American*, vol. 274, 3 (Urban Planning in Curitiba : Designing mass transit that works puts a city on the road to success). Mars 1996.

Raftelis, George A. *The Arthur Young Guide to Water and Wastewater Finance and Pricing*. Chelsea, Michigan, Lewis Publishers, 1989.

Rendell, Edward G. "Privatization : It Can and Does Work", conférence donnée dans le cadre du Carnegie Council Privatization Project, New York, janvier 1994.

Rivera, Daniel. *Private Sector Participation in the Water Supply and Wastewater Sector : Lessons from Six Developing Countries*. Banque mondiale, Washington D.C., 1996.

Rogers, I.M. *The Law of Canadian Municipal Corporations*. Toronto, The Carswell Company Ltd., 1992.

Selby, R.F. *Leasing in Canada : A Business Guide*, 2e édition. Butterworth Publishers, 1992.

Stainbeck, John. *Designing Comprehensive Privatization Programs for Cities*. Los Angeles, Reason Foundation, 1993.

Toronto Consultants International. *The Structuring and Financing of International Capital Projects*, document préparé pour Industrie Canada et le ministère des Affaires étrangères et du commerce international. Ottawa, mars 1994.

RENVOIS

1 Dans le présent document, nous utilisons tantôt le terme "privatisation", tantôt l'expression "partenariat public-privé" pour désigner les diverses formes que revêt la participation du secteur privé à la mise en place et à l'exploitation d'infrastructures. La section 3 présente un examen plus approfondi des termes utiles dans ce contexte.

2 *National Opinion Research : Results of a Study Conducted with Senior Government Decision Makers on the Prospects for Public-Private Partnerships in Canada.* Conseil canadien des sociétés publiques-privées, 1996.

ANNEXE A

LISTE GÉNÉRALE DES ÉTUDES DE CAS POSSIBLES

Tableau A-1
Études de cas possibles

Projet	Type de privatisation ou de partenariat public-privé	Province ou État	Population	Valeur du projet	Calendrier	Études de cas existantes
ÉDIFICES MUNICIPAUX						
Aréna de Richmond	Construction et location : le promoteur construit sur son terrain un aréna de 4 patinoires qu'il loue à la Ville selon une formule « clés en main ». Accord d'exploitation conclu avec un organisme sans but lucratif, qui permet à la Ville de récupérer 100 % des coûts d'exploitation des arénas municipaux, tandis que la Ville paie le loyer annuel.	C.-B.	149 000	Coûts d'immobilisation : 30 M$. Le loyer annuel assumé par la Ville est de 1 022 000 $ plus TPS pour les cinq premières années, après quoi il subit une augmentation indexée à l'IPC.	Bail de 25 ans. Début du projet en 1993.	Étude de cas préparée par IBI pour la SCHL en 1995.
Aréna de Langley	Conception, construction, financement et exploitation par l'entreprise à titre de propriétaire. Le terrain est loué à un promoteur à un taux nominal; en retour, celui-ci doit acquitter les redevances d'exploitation et les taxes foncières, en plus de réserver un minimum d'heures d'utilisation de la patinoire pour le public.	C.-B.	80 000	Coûts d'immobilisation : 6 M$.	Accord de 30 ans. Début de l'exploitation de l'aréna en 1994.	
Parcours de golf de 18 trous et dôme de golf intérieur à Calgary	Conception, construction, financement et exploitation à titre de propriétaire.	Alberta	768 000	Coûts d'immobilisation du projet : 2,3 M$; le terrain est loué à l'entreprise partenaire 25 000 $/année pendant 10 ans, 35 000 $/année pour les 15 années suivantes, et au taux du marché par la suite.	Contrat de 45 ans. Année probable de la conclusion de l'accord : 1996.	
Centre Molson de Barrie	L'entreprise fournit le terrain, se charge de l'étude de faisabilité, pave le stationnement, trouve des concessionnaires et donne 25 % des revenus à la Ville. Selon la lettre d'entente, l'entreprise fait de la publicité, contribue à la sécurité de certaines activités et offre à la Ville un accès gratuit au stationnement.	Ontario	71 000	Coûts d'immobilisation du projet : 13 M$; le terrain a été donné (valeur de 600 000 $); investissements de 300 000 $ pour le stationnement; 700 000 $ en équipements fournis pour des concessions de restaurants.	Projet terminé en 1995.	

1 Certaines des études de cas mentionnées dans le corps de l'étude ne figurent pas dans la présente liste (écoles de Toronto; école dans le canton de Pittsburgh; terrain de soccer à Richmond; Traitement des eaux usées d'Ottawa-Carleton; traitement de l'eau à Sainte-Marie-de-Beauce; routes dans la région de Waterloo). Pour de plus amples renseignements sur ces projets, voir l'annexe B.

Tableau A-1
Études de cas possibles *(suite)*

Projet	Type de privatisation ou de partenariat public-privé	Province ou État	Population	Valeur du projet	Calendrier	Études de cas existantes
Complexe récréatif « Centre 2000 » dans la municipalité régionale du Cap-Breton	Contrat d'exploitation et d'entretien. La municipalité assume les coûts d'exploitation, y compris les coûts d'immobilisation, de marketing et de promotion.	N.-É.	115 000	Coûts d'immobilisation : 17,6 M$.	Entreprise partenaire sélectionnée en septembre 1996.	
Bibliothèque publique de Scarborough	Financement d'une bibliothèque publique par l'entreprise; terrain obtenu gratuitement du promoteur (condition imposée en vertu de la *Loi sur l'aménagement du territoire* de l'Ontario et du règlement sur le zonage), qui a aussi versé une contribution financière; en retour du terrain et de cette contribution, la Ville a approuvé une entente de développement permettant au promoteur de réaliser un projet domiciliaire de forte densité sur la portion restante du terrain.	Ontario	508 000	3,5 M$ pour l'immeuble, plus 1,5 M$ pour l'aménagement intérieur et les équipements informatiques.	Projet terminé en 1991.	Étude de cas de IBI.
Parcours de golf de la Ville d'Etobicoke	Conception, construction, financement et exploitation par l'entreprise à titre de propriétaire. L'entreprise assume entièrement l'exploitation et l'entretien, et donne un pourcentage de ses revenus bruts à la Ville.	Ontario	310 000	Coûts d'immobilisation : 1,75 M$; paiements de location s'établissant entre 22 000 $ et 55 000 $/année. Partenaire sélectionné en 1986.	Accord de 20 ans. Appel de propositions fait en 1985.	
Projet domiciliaire à loyers mixtes de la Ville d'Ottawa	L'entreprise partenaire fournit 7,5 acres de terrain, et assume une partie des coûts d'entretien (40 % du coût des travaux d'entretien sur place et 30 % du coût des travaux fait ailleurs que sur place). Les partenaires ont créé une corporation conjointe, dans laquelle la participation de la Ville est de 60 %.	Ontario	317 000	Coûts de développement et de mise en service : 3,7 M$. Les 340 unités d'habitation représentent une valeur de 340 000 $.	Accord de partenariat conclu en 1990.	

Tableau A-1
Etudes de cas possibles *(suite)*

Projet	Type de privatisation ou de partenariat public-privé	Province ou État	Population	Valeur du projet	Calendrier	Études de cas existantes
Stationnements publics de la ville de Montréal	Achat par l'entreprise aux fins d'exploitation. La Ville conserve l'ensemble des droits relatifs à la formulation de politiques et de règlements, aux tarifs et à la collecte des droits de stationnement.	Québec	Plus d'un million d'habitants.	L'entreprise partenaire a versé 76,8 M$ à la Ville en retour de la concession et des éléments d'actif s'y rapportant. Le service génère un revenu annuel de 10,2 M$; des dispositions supplémentaires ont été prévues concernant le partage des profits.	Accord de 30 ans. Démarrage du projet en 1995.	
Écoles en Nouvelle-Écosse	École primaire à Porters Lake, près de Halifax. École à l'avant-garde de la technologie, à Sydney.	N.-É.	Moins de 20 000 habitants.	Coûts de construction des écoles : —Porters Lake : 7,5 M$; —Sydney : 14,3 M$.	Ouverture en 1996.	
Complexe d'aréinas de Portland	La Ville de Portland a fourni 34,5 M$. Promoteur du secteur privé : Oregon Arena Corporation. Construction : Drake & Co. et Turner Construction Co.	Oregon	451 000	Coûts de construction : 262 millions $US.	Conclusion de l'entente et début de la construction en juin 1993. La date d'achèvement prévue était octobre 1995.	Source : *PW Financing*, 1994.
Aréna d'Anaheim	Entente de 30 ans : conception, construction et exploitation d'un complexe sportif et récréatif de 19 200 sièges, doté d'un stationnement pour 3 900 véhicules, voisin du Stadium d'Anaheim.	Californie	282 000	Coûts du projet : 103,5 millions $US.	Terminé en 1994.	Source : *PW Financing*, 1994.
ROUTES ET PONTS MUNICIPAUX						
Passerelle à piétons à Calgary	Financement, aménagement, transfert.	Alberta	768 000	820 000 $	Financement assuré à 35 % par deux lotisseurs; portion restante fournie par le gouvernement provincial et la municipalité.	
Pont Charleswood, à Winnipeg	Conception, construction, financement et entretien par l'entreprise à titre de propriétaire. Le promoteur a assuré le financement, la conception et la construction d'un pont, qu'il loue ensuite à la municipalité pendant 30 ans, tout en offrant à cette dernière l'option d'acheter le pont pour un montant fixe une fois les 30 ans écoulés.	Manitoba	619 000	Coûts d'immobilisation : 10 M$. Loyer annuel progressif commençant à 800 000 $ et se terminant à 30 M$ la 30e année.	Accord de 30 ans, en vertu duquel la Ville versera des paiements progressivement plus élevés à l'entreprise partenaire. Accords conclus en juillet 1995.	Conseil canadien des sociétés publiques-privées, *Case Studies in Public-Private Partnerships*, 1996.

Tableau A-1
Etudes de cas possibles *(suite)*

Projet	Type de privatisation ou de partenariat public-privé	Province ou État	Population	Valeur du projet	Calendrier	Études de cas existantes
Autoroute de Red Hill Creek, Hamilton-Wentworth	Partenariat public-privé en vue de la conception et de la construction de la portion nord-sud de l'autoroute de Red Hill Creek, tronçon de 10 km assurant la liaison QEW-route 403.	Ontario	460 000			
Pont à péage entre Fargo et Moorehead	Concession de 25 ans visant la construction, l'exploitation, puis le transfert d'un pont à 2 voies emprunté par 5 500 véhicules chaque jour.	Dakota du Nord et Minnesota	Fargo—80 000 Moorehead—33 000	Coût du projet : 1,6 million $US.	Mise en service en 1989.	Source : *PW Financing*, 1994.
PRODUCTION D'EAU POTABLE ET TRAITEMENT DES EAUX USÉES						
Usine de traitement des eaux usées de Hamilton-Wentworth	Gestion et exploitation par le secteur privé des installations régionales de production d'eau potable et de traitement des eaux usées. Deux contrats : l'un de 10 ans visant la gestion et l'exploitation des stations de production d'eau potable et de traitement des eaux usées de l'avenue Woodward; et un contrat renouvelable de 2 ans ayant trait aux activités courantes et à l'entretien des stations de pompage et de la pompe à haute pression de l'usine de production d'eau potable de l'avenue Woodward (60 stations de pompage et réservoirs).	Ontario	Plus de 450 000 habitants.	Budget d'exploitation (fixe et flexible) : 18,8 M$. L'entreprise garantit des économies de 700 000 $ par rapport au budget de base de 1994. Les économies réalisées au-delà d'un montant de 1,7 M$ sont réparties selon une formule 60-40 en faveur de l'entreprise (Philip Utilities Management Corporation).	Année probable de l'entrée en vigueur de l'accord : 1995.	Conseil canadien des sociétés publiques-privées *Case Studies in Public-Private Partnerships*, 1996.
Usine de traitement de l'eau de Moncton	Entente de privatisation ou partenariat public-privé en cours de négociation.	N.-B.	59 000	s. o.	En cours de préparation; USF Canada retenue à titre de soumissionnaire de choix et début des négociations en avril 1997.	
Usine de traitement de l'eau Dartmouth	Conception, construction, transfert.	N.-É.	56 000	s. o.	En cours de préparation.	
Système d'approvisionnement en eau de Cartier	Conception, construction, et exploitation par l'entreprise à titre de propriétaire.	Manitoba	13 000	13 M$.	Accord de 20 ans négocié en 1997. Début de l'exploitation en 1998.	
Projet de CU pour l'approvisionnement en eau des environs de la route 14 en eau.	Conception, construction, et exploitation par Canadian Utilities Water Ltd. (à titre de propriétaire) d'un système d'approvisionnement Municipalités membres : 4 localités et 2 comtés.	Alberta	Moins de 200 000 habitants.	Coûts d'immobilisation du pipeline : 12 M$.	Le pipeline permettant de transporter l'eau sur 68 km a été mis en service en août 1992.	Étude de cas préparée par IBI pour la SCHL (1995); Infrastructure, publication de Price Waterhouse; Association canadienne de la construction, *Innovative Infrastructure Financing : Case Study—Municipal / Regional Water Supply.*

Tableau A-1
Études de cas possibles *(suite)*

Projet	Type de privatisation ou de partenariat public-privé	Province ou État	Population	Valeur du projet	Calendrier	Études de cas existantes
Stations de traitement des eaux usées d'Indianapolis	Contrat de 5 ans visant l'exploitation de deux stations d'épuration des eaux usées pouvant traiter 250 millions de gallons par jour.	Indiana	752 000	s. o. (contrat de gestion).	Accord signé en 1994.	Source : *PW Financing*, 1994.
Station de traitement des eaux usées de Franklin	Refinancement, développement, exploitation et entretien d'une usine d'épuration des eaux usées d'une capacité de 4,5 millions de gallons par jour. Wheelabrator assurera l'exploitation et l'entretien, à titre de propriétaire, de la station régionale de traitement des eaux usées et des boues résiduaires de Franklin; location pendant 20 ans du terrain où sont situées les installations.	Ohio	11 000	Coûts de construction : 6,8 millions $US; vente de l'actif.	Rachat en juillet 1994.	Sources : PW Financing, 1994; Conseil canadien des sociétés publiques-privées, *Case Studies in Public-Private Partnerships*, 1996.
Station de production d'eau potable du canton de Howell	Station de production d'eau potable et canalisation d'eau longue de 5,25 milles dans le canton de Howell.	New Jersey	42 000	Coût du projet : 11,8 M$.	Contrat accordé en décembre 1988. Mise en service des installations en juillet 1990.	Source : *PW Financing*, octobre 1994.
Station de traitement des eaux usées du Rockland	Financement, construction et exploitation d'une usine d'épuration des eaux usées par Dominion Waterworks Limited, en collaboration avec d'autres promoteurs. Le projet prévoyait que la municipalité deviendrait propriétaire des installations après 20 ans.	Ontario	8 000	s. o.	Les discussions ont commencé au début des années 1990; le projet a été annulé.	Étude de cas de IBI, 1995.
Station de traitement des eaux usées de Banff	Contrat d'exploitation et d'entretien; certaines améliorations aux immobilisations.	Alberta	30 000 l'été, environ 15 000 l'hiver.	Budget d'exploitation des installations : 597 000 $ par année.	Contrat de 5 ans (paiements fixes et variables). Début de l'exploitation par l'entre prise en janvier 1996.	
Commission de traitement des eaux usées de la région de Edmonton	Contrat d'exploitation et d'entretien d'une station de traitement des eaux usées.	Alberta	160 000	Budget d'exploitation de l'usine : 2,1 M$ par année.	Accord de 5 ans; prix fixe; répartition entre les membres du partenariat public-privé; accord conclu en avril 1993.	
District de Chilliwack	Contrat d'exploitation et d'entretien.	C.-B.	64 000	Budget d'exploitation des installations : 301 000 $.	Accord de 5 ans; mise en place de nouvelle technologie exigeant une lettre de crédit (représentant le budget d'une année) de la part de l'entreprise partenaire.	

Tableau A-1
Études de cas possibles *(suite)*

Projet	Type de privatisation ou de partenariat public-privé	Province ou État	Population	Valeur du projet	Calendrier	Études de cas existantes
Station de traitement des eaux usées de la Ville de Listowel	Contrat d'exploitation et d'entretien.	Ontario	6 000	Budget d'exploitation des installations : 336 000 $/année (en moyenne) pour toute la durée du contrat.	Accord de 5 ans; Philips Utility touche un tarif fixe croissant en retour du service. L'accord semble être entré en vigueur en 1996. L'exploitation a débuté en juillet 1996.	
Station de traitement des eaux usées de la Ville de Petrolia	Contrat d'exploitation et d'entretien, et amélioration des immobilisations.	Ontario	5 000	Budget d'exploitation des installations : 230 000 $/année.	Accord de 4 ans. La Ville paie un prix fixe, dont une fraction est mise de côté aux fins de travaux d'immobilisations. L'entreprise a commencé ses activités en mars 1996.	
Système de traitement des eaux usées de la Ville de Prince Albert	Conception, construction, financement et exploitation.	Sask.	35 000	Le budget des immobilisations et le budget d'exploitation sont tenus confidentiels.	Après une période d'essai de un an, si le système satisfait aux normes fixées, la Ville achètera la station de traitement des eaux usées, qui continuera d'être exploitée par l'entreprise partenaire. La Ville partagera le produit des ventes futures. Calendrier du projet non encore établi.	
Système régional d'approvisionnement en eau de la Ville de Wakaw	Conception, construction, financement et exploitation.	Sask.	Moins de 1 000 habitants.	Coûts d'immobilisation du projet : 32 M$.	Contrat de 30 ans. Tarif d'approvisionnement en eau garanti pour les 5 premières années, négociable par la suite.	
Installations de production d'oxygène pour la Ville de Winnipeg	Conception, construction, financement et exploitation par l'entreprise à titre de propriétaire. L'entreprise s'occupe de l'exploitation et de l'entretien courant des installations, et la Ville assume en retour les coûts d'électricité.	Manitoba	618 000	Coûts d'immobilisation du projet (1984) : 8 M$.	Accord de 15 ans; coûts d'immobilisation et d'entretien fixes; coût variable pour l'oxygène; usine mise en service en 1984.	

Tableau A-1
Etudes de cas possibles *(suite)*

Projet	Type de privatisation ou de partenariat public-privé	Province ou État	Population	Valeur du projet	Calendrier	Études de cas existantes
GESTION DES DÉCHETS SOLIDES						
Sarnia-Lambton	Contrat de 25 ans entre le comté de Lambton et Philip Environmental en vue de la gestion des déchet (incluant le ramassage, le recyclage et l'enfouissement).	Ontario	122 000	Revenus de 150 M$ pour Philip Environmental au cours des 25 ans du contrat. Accord visant la gestion des déchets signé le 12 juillet 1995.	25 ans.	
Ville d'Etobicoke	Contrat de ramassage des ordures de la municipalité.	Ontario	300 000	s. o. (contrat de gestion).	1995	
Gestion des déchets solides pour la Commission de planification du District de Cumberland	Conception et construction d'un site d'enfouissement, obtention de permis, exploitation du site, transport des déchets.	N.-É.	115 000	Coûts d'immobilisation du projet : 9,4 M$. Transport : 55 $ la tonne.	Accord de 10 ans. L'entreprise exploite le site d'enfouissement et ramasse les ordures, en plus d'assumer le service de la dette d'établissement du site. Contrat signé en juin 1996.	
Tri des déchets solides, recyclage et compostage pour la Corporation des déchets solides de Westmorland-Albert	Conception, construction, financement et exploitation par l'entreprise à titre de propriétaire.	N.-B.	Moins de 100 000 habitants	Coûts d'immobilisation des installations : 18 M$. Prix de 39 $ la tonne (1992) pour un volume estimé de 120 000 tonnes de déchets.	Accord de 20 ans. L'entreprise doit obtenir un taux de 50 % de réduction ou de réacheminement des déchets. À la fin du contrat, toutes les installations deviennent la propriété de la Corporation. Contrat-cadre conclu en juillet 1994. Installations terminées en décembre 1995.	
Centre de recyclage de la Municipalité régionale de Halton	Conception, construction, financement et exploitation par l'entreprise à titre de propriétaire.	Ontario	316 000	La Région paye l'entreprise partenaire 14,93 $ la tonne pour un volume moyen de 25 000 tonnes/année.	Contrat de 5 ans. Tarif fixe par tonne de matériaux traités. Le produit de la vente des matériaux recyclés est réparti selon une f ormule 75-25 en faveur de l'entreprise.	
Installations de récupération de déchets dans le Comté de Northumberland	Conception, construction, transfert et exploitation.	Ontario	75 000	Coûts d'immobilisation des installations : 6,8 M$; contrat d'exploitation de 1,5 M$/année.	Accord de 5 ans. Le prix la tonne varie selon le volume. Des taux différents s'appliquent aux ordures ménagères et aux déchets ICI. L'entreprise partenaire a récemment mis fin aux négociations.	

ANNEXE B :

ÉTUDES DE CAS

1. ÉCOLES DE TORONTO

Municipalité : Toronto, Ontario.

Entreprise privée partenaire : (partenariat ne faisant pas appel au secteur privé) Financement et exploitation conjoints d'écoles, dans le cadre d'un projet intégrant aussi une coopérative d'habitation et un centre communautaire municipal.

Nature du partenariat : Conception, construction et exploitation conjointes.

Service fourni : Enseignement.

Quel était l'attrait d'un partenariat du point de vue de la municipalité? Possibilité de réduire le coût des écoles; utilisation efficace des terrains et mise en commun d'installations.

Le partenariat a-t-il été une réussite? Écoles et logements construits, installations utilisées en commun, besoins en terrains réduits.

Mode de sélection du partenaire du secteur de l'habitation : Proposition de projet résidentiel.

Pourquoi le secteur de l'habitation s'est-il engagé dans le partenariat? Le développement résidentiel exigeait la présence d'écoles.

Économies réalisées et(ou) impulsion donnée aux activités : Installations utilisées en commun par les conseils scolaires et la municipalité, utilisation d'un minimum de terrains pour répondre aux besoins d'accès à l'enseignement.

Désavantages : Désaccords au sujet de l'entretien, terrains de jeux exigus.

Incidences sur le secteur de l'habitation : Création de logements qui n'auraient pas pu être construits en l'absence d'écoles. La mise en commun des installations a permis de réduire les coûts d'immobilisation et d'exploitation.

Leçons tirées : Une attention spéciale doit être portée à l'élaboration des ententes de départ concernant l'entretien et l'exploitation.

Personne-ressource :

Mr. Norbert Hartman
Controller of Plant and Planning
Toronto Board of Education
155 College Street
Toronto, Ontario
M5T 1P6

1.1 Ensemble résidentiel du quartier St. Lawrence

Le 9 septembre 1977, une entente fut conclue entre le ministre de l'Éducation de l'Ontario, le président du Conseil scolaire de la Communauté urbaine de Toronto, le président du Conseil des écoles catholiques du Grand Toronto et le président du Conseil scolaire de la Ville de Toronto en vue de mettre en œuvre un projet mixte de développement domiciliaire et scolaire dans le quartier St. Lawrence de Toronto. Au sein de la Communauté urbaine de Toronto, il existe à la fois un conseil des écoles publiques et un conseil des écoles séparées. Le conseil des écoles publiques comprend les conseils scolaires locaux de chacune des six municipalités de la Communauté urbaine de Toronto ainsi qu'un conseil scolaire de langue française. Le Conseil scolaire de la Communauté urbaine de Toronto se charge du financement des immobilisations des nouvelles écoles, tandis que les conseils municipaux s'occupent d'exploiter les écoles, de les doter en personnel enseignant et de les approvisionner.

La première école du nouvel ensemble créé dans le quartier St. Lawrence fut conçue de façon à être intégrée à un immeuble à usage mixte de huit étages, dont elle occupait une partie du rez-de-chaussée et du premier étage. Le reste du rez-de-chaussée était utilisé à des fins commerciales, tandis que les étages supérieurs étaient occupés par une coopérative d'habitation. L'école était

conçue pour répondre à la fois aux besoins du Conseil des écoles catholiques du Grand Toronto et à ceux du Conseil scolaire de la Ville de Toronto. Les classes et les locaux annexes relevant de ces deux organismes occupaient les deux côtés de salles polyvalentes parallèles séparées par des portes pliantes. La surface combinée de 4 000 pieds carrés pouvait être utilisée tant par les écoles qu'à des fins communautaires. Le terrain de jeux, qui, pour la première école Market Lane construite dans le cadre du projet visant le quartier St. Lawrence, couvrait moins d'un acre de terrain, était la propriété de la Ville de Toronto, qui se chargeait de son entretien, tandis que les deux conseils scolaires assumaient conjointement les coûts liés à l'ensemble du projet de développement et de construction.

Les deux établissements d'enseignement logés dans l'immeuble étaient l'école Market Lane et l'école St. Michael's. Étant donné que ces établissements furent construits à la première phase du projet et qu'ils comportaient des salles polyvalentes pouvant servir à des fins communautaires, ils constituèrent rapidement un centre d'intérêt pour la collectivité. De plus, les écoles étant adjacentes aux logements construits dans la partie supérieure de l'immeuble, elles bénéficiaient indirectement de mesures de sécurité en dehors des heures de classe.

Cependant, ce premier projet de développement donna lieu à certaines difficultés. Le partage de l'immeuble avec d'autres utilisateurs compliquait la tâche des écoles quant au lancement de nouvelles initiatives ou à l'expansion des activités existantes. La situation d'utilisation commune créait en effet un sérieux obstacle à tout projet visant à installer temporairement sur le terrain des classes préfabriquées ou d'autres équipements. Comme les diverses vocations de l'immeuble reposaient sur des systèmes mécaniques et électriques communs, des difficultés se manifestèrent au chapitre de la responsabilité et du coût de l'entretien de ces systèmes. Chacun des partenaires ayant confié à des syndicats distincts l'entretien des diverses composantes des installations, la délimitation des responsabilités en cas de panne fut une source de désaccord. En outre, la question de la responsabilité en cas d'accidents ou d'autres faits survenant au sein d'installations à usage mixte ne fut pas clairement résolue. Une fuite d'eau par le toit de l'école était-elle de la responsabilité du conseil scolaire ou de la coopérative de logement située aux étages supérieurs? Pour compliquer le tout, les codes de prévention des incendies étant différents selon qu'il s'agit d'une école ou d'une résidence, il s'avéra difficile de coordonner l'action des architectes et des conseillers en aménagement des divers utilisateurs. Sans oublier qu'il fallait prévoir des sorties de secours distinctes pour chaque activité se déroulant sur les lieux.

1.2 Deuxième école du quartier St. Lawrence

Plus tard, on construisit une seconde école Market Lane dans le quartier St. Lawrence, afin de répondre aux besoins du Conseil scolaire de la Ville de Toronto. Fort de l'expérience acquise dans le cas de la première école Market Lane, le conseil scolaire voulut éviter toute superposition de propriétaires au sein d'un même immeuble. La nouvelle école fut donc construite à côté du centre communautaire, lequel relève de la Ville de Toronto; un immeuble à bureaux transformé, plus ancien, occupe l'espace adjacent de l'autre côté de l'école. Une partie du centre communautaire est située au rez-de-chaussée de l'immeuble résidentiel adjacent. La Ville et le conseil scolaire se partagent le temps d'utilisation de la piscine, du gymnase et de salles polyvalentes. Par contre, chacun de ces utilisateurs dispose de ses propres vestiaires, situés de part et d'autre des installations d'utilisation partagée. En outre, à certaines heures, l'accès à ces installations est réservé à l'usage exclusif du conseil scolaire, et l'on restreint alors l'accès au centre communautaire; à d'autres heures, c'est le centre communautaire qui dispose des installations communes, et l'on restreint alors l'accès à la propriété de l'école.

Comme une rue locale (The Esplanade) sépare l'école, au nord, du parc Crombie, au sud, il

fallut creuser un tunnel sous la chaussée afin de permettre aux élèves d'utiliser le parc comme terrain de jeu. Même si les élèves pouvaient traverser la rue sans surveillance pour se rendre à l'école ou en revenir, on décida, en raison de questions de responsabilité ainsi que pour des motifs de sécurité et de surveillance des enfants, que ces derniers ne devaient pas traverser la rue pendant la journée scolaire. Signalons que, tant dans le cas de la nouvelle école Market Lane qu'auparavant dans le cas de l'immeuble logeant à la fois la première école Market Lane et l'école St. Michael's, la superficie du terrain de jeux était sensiblement inférieure à celle qu'on prévoit normalement pour les écoles de banlieue.

Le complexe scolaire Humberwood, à Etobicoke, est un autre exemple d'utilisation efficace de terrains et d'immeubles. Ce complexe abrite à la fois le Conseil scolaire d'Etobicoke, le Conseil des écoles séparées et des locaux municipaux à vocation récréative comportant notamment une bibliothèque. Il a été conçu pour être exploité par une société regroupant divers utilisateurs, tous locataires. L'établissement lui-même relève d'un conseil d'administration composé de six membres—deux pour chacun des locataires. Le conseil d'administration embauche un directeur général, à qui il confie la gestion de l'ensemble des installations.

L'expérience acquise par le Conseil scolaire de la Ville de Toronto l'a amené, notamment dans le cas de la nouvelle école Market Lane, à préparer une entente détaillée portant sur tous les aspects de l'exploitation et de l'entretien des installations utilisées conjointement. Les diverses entités sont ainsi considérées comme des « silos » distincts—autrement dit, on considère chaque immeuble et le terrain qu'il occupe indépendamment des autres structures. Les équipements utilisés par plusieurs entités doivent donc faire l'objet d'ententes claires précisant non seulement les détails de l'entretien et de la responsabilité, mais en outre les types d'utilisation et les usagers selon le moment. Dans les ententes prises relativement à la première école Market Lane, non seulement une foule de ces questions n'avaient-elles pas été soulevées mais, en fait, les accords n'avaient jamais été signés, et les questions d'entretien et d'exploitation avaient donc été laissées à la bonne volonté des personnes concernées. Malheureusement, au fil du temps, celles-ci avaient subi les pressions politiques des entités auxquelles elles étaient rattachées, et les ententes et l'esprit de collaboration du départ en avaient souffert. À ce jour, certaines questions liées à l'entretien continuent de faire problème entre le conseil scolaire et la coopérative d'habitation.

1.3 Projet réalisé à North York

L'exemple suivant présente lui aussi, bien qu'avec certaines différences, un cas où des installations d'enseignement ont fait l'objet d'une utilisation conjointe dans la région de Toronto, à la suite d'un accord liant Tridel, promoteur-constructeur de condominiums d'appartements, et le conseil des écoles séparées de l'agglomération urbaine de North York. Cette fois, le conseil scolaire était propriétaire d'une école primaire désuète, qu'il fallait reconstruire. Le caractère familial de la collectivité environnante s'était estompé, et les environs des rues Yonge et Sheppard comptaient de plus en plus de bureaux, le quartier devenant une sorte de « centre-ville de North York ». Le conseil des écoles séparées continuait cependant d'avoir besoin d'une école axée sur les arts (The Cardinal Carter Academy For the Arts) pour offrir des cours à ses étudiants, à partir de la 7e année jusqu'aux niveaux postsecondaires. Le conseil des écoles séparées sollicita des propositions, et c'est le projet de Tridel qui fut retenu. Le promoteur fit alors l'acquisition des terrains du conseil scolaire, transféra les droits de développement à un terrain adjacent dont il était propriétaire, construisit une école à ses frais, puis transféra au conseil scolaire la propriété du nouvel immeuble ainsi que de certains autres terrains, non visés par des redevances d'exploitation immobilière établies selon la densité. Il construisit alors un condominium résidentiel de 33 étages sur un terrain adjacent. L'école compte deux étages et demi sous le niveau du sol et un étage et demi au-dessus du sol; tous les niveaux reçoivent cependant la lumière naturelle. Dotée de sa propre installation de chauffage, l'école a été conçue par un architecte embauché par le conseil

des écoles séparées, mais c'est le promoteur qui a assumé les coûts de sa construction.

1.4 Projets pour l'ensemble Ataratiri

Fort de l'expérience acquise dans les situations présentées ci-dessus ainsi qu'ailleurs à Toronto, le Conseil scolaire de Toronto travailla de concert avec la Ville de Toronto à la conception d'écoles devant s'intégrer à l'ensemble domiciliaire d'Ataratiri, dans l'est de Toronto—ensemble qui, finalement, ne vit jamais le jour. On envisagea une foule de formules pour les écoles de cet ensemble domiciliaire et, pour chaque formule, on fit une évaluation tenant compte du potentiel de mise en œuvre progressive et d'expansion, de l'emplacement, de la quantité d'espaces ouverts ainsi que des questions de sécurité. Le projet Humberwood, à Etobicoke, avait démontré plusieurs choses : il était possible de mettre en commun les cafétérias et les salles polyvalentes, ainsi que de les réaménager sous forme de surface unique ou de plusieurs espaces plus restreints; les terrains de jeux de l'école maternelle pouvaient être utilisés conjointement par les écoles; les divers conseils scolaires pouvaient établir un horaire et un mode de réservation pour l'utilisation commune d'une salle de musique, de laboratoires de science, d'ateliers d'arts et métiers ainsi que de salles réservées aux études familiales; enfin, l'accès aux lieux pouvait être contrôlé conjointement par les écoles et par la bibliothèque et le centre communautaire qui lui étaient adjacents.

Dans le plan final étudié, on proposait des immeubles distincts pour les diverses écoles d'Ataratiri. Les avantages étaient nombreux : on favorisait le sentiment d'appartenance des élèves des divers établissements; on laissait la porte ouverte à tout projet d'expansion verticale ou horizontale; on simplifiait au maximum les questions d'entretien et de sécurité; et on favorisait le respect des diverses échéances de mise en œuvre progressive fixées par les conseils scolaires. On optait en outre pour un stationnement souterrain afin de libérer le maximum d'espace extérieur à d'autres fins. Par ailleurs, on désignait certains terrains adjacents aux écoles en vue de l'installation de classes démontables, alors que dans le cas du projet initial d'école dans le quartier St. Lawrence, il avait fallu installer de tels locaux supplémentaires à plusieurs coins de rue. Chaque école disposerait de terrains de jeux à surface dure, et les élèves de la maternelle et du primaire auraient accès à leurs locaux par des entrées distinctes. Les terrains de jeux seraient utilisés conjointement, mais à des heures différentes, par les écoles et le centre de loisir municipal. Les écoles se partageraient les salles polyvalentes, et des passages intérieurs serviraient de lien avec le centre de loisir, fournissant ainsi à tous un accès équitable à longueur d'année aux installations de ce centre. Par ailleurs, le projet prévoyait, autour des immeubles résidentiels adjacents aux cours d'écoles, des espaces ouverts aménagés au même niveau, permettant ainsi la surveillance des lieux par les résidents en dehors des heures de classe.

L'un des principes qui guident le Conseil scolaire de Toronto est que l'école doit constituer un pôle d'attraction pour la collectivité environnante. On place donc l'école au cœur de la collectivité, à proximité immédiate des installations communautaires, des infrastructures récréatives et des bibliothèques. Ainsi, tout en accroissant le rayonnement de l'école, on multiplie les possibilités d'utilisation conjointe des équipements par la municipalité et le conseil scolaire.

1.5 Terrains du Canadien National

Bien que le projet Ataratiri ait été annulé, l'expérience de conception acquise a favorisé l'élaboration d'une formule visant la construction de deux écoles, d'un centre communautaire ainsi que d'un parc et de terrains de jeux dans le cadre d'un projet de mise en valeur de propriétés appartenant au CN. La Ville de Toronto, les Immeubles CN, le Conseil scolaire de Toronto et le Conseil des écoles catholiques du Grand Toronto ont récemment conclu une entente en vue de créer les installations en question en tenant compte du nombre estimé d'étudiants que comptera l'ensemble résidentiel des terrains du CN. Le nombre de ces étudiants est censé

atteindre environ 70 % de la capacité d'une école de quartier. Au moment où il recevra les permis de construction, le CN paiera des droits de développement représentant au total 70 % du coût de l'école visée. Ce prélèvement de droits à des fins éducationnelles est lié à une situation particulière, à savoir la mise en valeur des terrains du CN, étant donné que les conseils scolaires de la Communauté urbaine de Toronto ne disposent d'aucun règlement en matière de redevances d'exploitation, et aussi en raison de la suspension de tout prélèvement de telles redevances par la Ville de Toronto jusqu'en 1995. Dans le cas qui nous occupe, les terrains du CN demeureront exonérés de toutes redevances d'exploitation à caractère éducationnel ou municipal pouvant entrer en vigueur à une date ultérieure.

Le promoteur acquitte les droits liés au coût de l'école au fur et à mesure que les travaux avancent, et l'argent ainsi recueilli est gardé en réserve par les conseils scolaires. Avant la construction d'une école, les conseils scolaires doivent assumer les frais de transport par autobus des élèves jusqu'aux écoles existantes de la région. Par conséquent, le prélèvement de ces droits sera profitable non seulement aux conseils scolaires, mais à la Province. Le Conseil scolaire de la Communauté urbaine de Toronto doit assumer les coûts de construction des écoles publiques et ne bénéficie pour ce faire d'aucun appui financier du gouvernement provincial. Par contre, le Conseil des écoles catholiques du Grand Toronto touche normalement une subvention provinciale représentant entre 40 % et 60 % des coûts de construction de nouvelles écoles. Comme le CN assume 70 % des coûts de la construction d'une école sur sa propriété et que les 30 % restants sont perçus auprès d'un promoteur exécutant des travaux à proximité, la Province n'est pas obligée dans ce cas de fournir la contribution qu'elle verserait en temps normal pour la construction de l'école séparée.

Une fois construite, l'école sera partie intégrante d'un complexe comportant également un centre communautaire, une piscine et une garderie. Grâce à cette utilisation conjointe d'installations (salles de réunion, cafétéria, gymnase, locaux annexes, etc.), on pourra retrancher une surface utile d'environ 18 % de la surface utile totale qu'il faudrait prévoir si l'école était construite indépendamment d'un tel complexe. Une bibliothèque publique, également payée par le promoteur sous forme de droits de construction échelonnés dans le temps, sera aussi construite à côté de l'école. Le terrain sur lequel ces installations seront construites appartient à la Ville (don du promoteur). Bien que la Ville soit propriétaire du terrain, les immeubles à vocation éducationnelle, une fois construits, seront la propriété des conseils scolaires. La Ville de Toronto peut, si elle le désire, construire les équipements récréatifs et(ou) la bibliothèque avant que les écoles ne soient édifiées. Le projet de construction des écoles proprement dit sera subordonné au nombre d'étudiants amenés par le projet domiciliaire. L'entente conclue comporte une clause garantissant que l'école aura été construite lorsque l'ensemble résidentiel comptera 95 % de la population étudiante totale qu'il est censé amener. Si une école n'est toujours pas construite une fois la population étudiante cible atteinte à 95 %, les fonds versés par le CN lui seront intégralement remboursés.

Les droits de développement prélevés pour la construction d'une école sur les terrains du CN seront indexés à l'augmentation générale des coûts de construction. Le promoteur ne sera pas partie prenante des accords détaillés liant la Ville et les deux conseils scolaires. Ces accords conclus, le promoteur n'assumera aucune responsabilité quant aux détails des négociations relatives au calendrier et aux étapes des travaux ou à l'intégration des équipements aux activités des divers utilisateurs du complexe. Le promoteur assumera les coûts de base de l'infrastructure, tandis que les organismes publics seront responsables de l'échéancier, de la programmation, de l'utilisation des installations, des coûts d'exploitation et des programmes offerts. Une fois les coûts de base acquittés, le promoteur aura la certitude qu'une école sera construite pour répondre aux besoins des résidents de la nouvelle collectivité—et que, dans le cas contraire, les droits payés seront remboursés. Dans une situation où s'appliquerait un règlement

municipal de portée générale en matière de redevances d'exploitation, un promoteur ne pourrait avoir la garantie qu'un projet de construction serait effectivement mené à terme dans un endroit et à une date convenant à la collectivité ou à l'ensemble résidentiel ayant fourni les fonds nécessaires pour acquitter les redevances d'exploitation.

1.6 Conclusion

Aucune des formules présentées ci-dessus ne portait sur la construction d'une école par une entreprise privée. Cependant, en calculant le coût de l'école devant être construite sur un terrain du CN à même les redevances d'exploitation versées, le promoteur a pu faire ressortir des façons de procéder permettant de ramener les coûts de construction à 90 $ le pied carré, alors que les coûts prévus par le conseil scolaire étaient de 103 $ le pied carré. Ailleurs, dans la région de Peel (qui borde à l'ouest la Communauté urbaine de Toronto), où le financement des écoles pose des défis encore plus grands que dans la Communauté urbaine de Toronto, un promoteur avait estimé pouvoir bâtir une nouvelle école secondaire à raison d'environ 100 $ le pied carré, alors que le Conseil scolaire de Peel a révélé que ses coûts actuels se situent entre 100 $ et 120 $ le pied carré. Par ailleurs, aucune des ententes conclues à ce jour par les conseils scolaires de Toronto ou des environs ne prévoyait qu'un promoteur veillerait à l'exploitation ou à l'entretien d'un établissement scolaire. Ce fait recèle peut-être un potentiel inexploité de réduction des coûts globaux liés à la mise en place d'établissements d'enseignement.

2. ÉCOLE ET LOGEMENTS DANS LE CANTON DE PITTSBURGH

Municipalité : Canton de Pittsburgh, Ontario.

Entreprise privée partenaire : Daycon Corp.

Partenaire appartenant au secteur public : Conseil des écoles catholiques séparées de Frontenac, Lennox et Addington.

Nature du partenariat : Construction conjointe d'un centre communautaire, d'une école séparée et de logements pour personnes âgées.

Services fournis : Enseignement et services de loisir.

Quel était l'attrait d'un partenariat du point de vue de la municipalité? Possibilité de réduire les coûts d'immobilisation liés à la construction d'un centre communautaire.

Le partenariat a-t-il été une réussite? Le projet a été annulé. On construit présentement une école dans un immeuble réservé à cette seule fin. Le projet de centre communautaire a été annulé.

Mode de sélection de l'entreprise partenaire : Un promoteur disposait de terrains comportant une parcelle à vocation scolaire approuvée.

Pourquoi l'entreprise privée s'est-elle engagée dans le partenariat? Possibilité d'exécuter les travaux ainsi que d'ajouter à l'ensemble un immeuble à logements pour personnes âgées.

Économies réalisées : Les économies projetées étaient liées à la construction et à l'utilisation conjointes d'une école et d'un centre de loisirs.

Désavantages : Le recours au promoteur propriétaire des terrains et la nécessité de négocier les coûts représentaient des contraintes par rapport à la procédure plus habituelle de l'appel d'offres ouvert.

Incidences sur le secteur de l'habitation : Un immeuble supplémentaire, abritant des logements pour personnes âgées, aurait été construit. L'utilisation commune d'installations scolaires et municipales aurait réduit les coûts d'immobilisation et d'exploitation.

Leçons tirées : Avant de s'engager dans un tel projet, les parties concernées doivent définir clairement les avantages recherchés et examiner attentivement les coûts entraînés.

Personnes-ressources :

Mr. Jim Miller
Commissioner of Planning
Township of Pittsburgh
Box 966, 900 McLean Court
Kingston, Ontario
K7L 4X8

Mr. Charles Jefferies
Superintendent: Physical Facilities
Frontenac, Lennox and Addington Roman Catholic Separate School Board
84 Stephen Street, P.O. Box 1058
Kingston, Ontario
K7L 4Y5

2.1 Introduction

Le projet proposé fut décrit par M^me^ Nancy Bardecki, directrice de la Direction des finances municipales au ministère des Affaires municipales de l'Ontario, dans un document récent intitulé *Current Provincial and Industry Initiatives*. Les constructions projetées étaient censées inclure un centre communautaire municipal doté d'équipements récréatifs ainsi que d'une garderie, un immeuble de logements pour personnes âgées et une école primaire séparée. Le tout serait situé sur un terrain faisant partie d'un lotissement réservé à des fins scolaires.

2.2 Projet proposé

Le projet prit naissance en 1991, année où le Canton de Pittsburgh se mit en quête d'un endroit afin d'y édifier un complexe à vocation récréative

et communautaire. À cette époque, le Conseil des écoles séparées cherchait lui aussi un terrain où construire une nouvelle école. Les deux organismes discutèrent alors de la possibilité de créer conjointement des installations permettant l'exploitation en commun de cuisines, de boutiques d'artisanat, d'un gymnase et de salles de réunion. En outre, il était possible de mettre en place une formule de partage du temps d'utilisation de l'auditorium et de la bibliothèque de l'école, selon laquelle les étudiants bénéficieraient d'un accès exclusif à ces locaux le jour, alors que la collectivité utiliserait l'auditorium à la fois comme salle municipale et à des fins récréatives le soir et les fins de semaine.

Au cours de ces discussions, le Service de la planification souleva la possibilité d'intégrer au complexe des logements pour personnes âgées. On estimait, d'une part, que le centre communautaire, l'auditorium et la bibliothèque étaient des services intéressants pour les personnes âgées et, d'autre part, que l'intégration de logements au complexe permettrait un certain degré de surveillance des lieux à toute heure du jour et de la nuit, constituant donc un facteur indirect de sécurité.

Un promoteur local, Daycon Corp., avait accès à des terrains dont le plan préliminaire de lotissement avait été approuvé et comportant un îlot réservé pour la construction d'une école. Il déclara à la municipalité que, selon lui, l'endroit était idéal pour un projet conjoint du type envisagé. En outre, il dirigeait une entreprise générale de construction résidentielle, commerciale et institutionnelle qui avait acquis une expérience dans la construction de logements pour personnes âgées. Il se déclara intéressé à exécuter l'ensemble des travaux ainsi qu'à se charger de l'entretien de l'immeuble résidentiel. La formule suggérée était celle d'un centre communautaire situé entre une école et un immeuble à logements pour personnes âgées.

On discuta aussi du financement du projet. L'une des suggestions était que le promoteur achète les installations, puis loue le centre communautaire et l'école aux organismes concernés. Si cela n'était pas possible, on pouvait aussi envisager une formule de négociation des coûts de construction selon laquelle le conseil scolaire et la municipalité assumeraient le financement des immobilisations. Quoi qu'il en soit, l'utilisation commune des installations et des terrains se traduirait par une réduction des coûts d'immobilisation pour le conseil scolaire et la municipalité. De plus, on estimait qu'en misant sur un plan d'exécution unique et sur la réalisation simultanée des travaux, on réaliserait des économies sur les honoraires d'architecte et les coûts de construction. Quant à l'immeuble à logements, il pouvait être exploité selon une formule commerciale ou comme un ensemble d'habitations sans but lucratif.

Le conseil scolaire était favorable à un projet conjoint. L'installation d'un système de chauffage central ainsi que l'utilisation commune d'un stationnement et de certains des équipements récréatifs pouvaient se traduire par des économies pour le conseil scolaire. Le promoteur souhaitait concevoir et construire non seulement les logements pour les personnes âgées et le centre communautaire, mais aussi l'école. Il estimait que la construction de l'école coûterait moins cher s'il s'en chargeait lui-même que si le conseil scolaire en faisait un projet séparé.

Apparemment, au ministère de l'Éducation de l'Ontario, on manifesta certaines hésitations au départ à donner le feu vert à un tel projet mixte ne prévoyant aucun appel d'offres ouvert. Les discussions sur la possibilité que le promoteur achète des immeubles pour ensuite les offrir en location ne menèrent nulle part, mais on acceptait l'idée d'un projet « clés en main » dont le coût serait fixé d'avance.

Selon M. Jim Miller, commissaire à la planification pour le Canton de Pittsburgh, ce genre de projet mixte ne cadrait pas avec les façons de faire habituelles du ministère de l'Éducation, et il fallait que le Canton poursuive ses démarches auprès de hauts responsables du ministère pour obtenir l'approbation recherchée. Toujours est-il que le ministère, qui assume la majeure partie du financement

d'immobilisation pour ce genre de projet, approuva le concept proposé.

2.3 Les résultats

Vers la fin de 1992, toutefois, le projet commença à battre de l'aile. Le conseil scolaire émit des réserves sur la façon de faire inhabituelle employée. Traditionnellement, le conseil scolaire avait toujours eu recours à la procédure d'appel d'offres ouvert pour choisir l'architecte et le promoteur à qui confier la réalisation d'immeubles scolaires. Or la formule conjointe proposée était tout autre : le promoteur-constructeur était déjà en scène parce qu'il possédait le terrain, et on était déjà à négocier le coût et la conception des installations. Certains membres du conseil scolaire entreprirent du lobbying pour bloquer tout projet non proposé dans le cadre d'un processus d'appel d'offres ouvert.

Si ces opposants l'emportaient, il faudrait que le promoteur garantisse un prix fixe pour l'exécution des travaux. Or, celui-ci désirait maintenir la confidentialité sur les diverses techniques qu'il comptait employer pour respecter les contraintes budgétaires. Il commença à douter de la capacité des membres du conseil scolaire de maintenir secrètes les informations reçues concernant ses techniques. Parallèlement, comme il arrive souvent lorsqu'il est question de ce genre de partenariat, des voix se firent entendre pour exiger des précisions sur les profits possibles pour le promoteur à la suite de négociations sur les coûts.

D'autres problèmes vinrent compromettre les chances d'acceptation du projet mixte. Contrôler l'accès des lieux serait, pour le conseil scolaire, compliqué par l'existence de divers types d'utilisateurs des lieux, et l'on s'inquiétait pour la sécurité des enfants. Le fait que les médias signalent des difficultés d'accès similaires dans d'autres écoles de la région métropolitaine ne fit qu'aggraver ces inquiétudes.

L'aspect financier des négociations posa lui aussi des problèmes. M. Charles Jefferies, surintendant des installations matérielles du conseil scolaire, est d'avis que les parties se sont peut-être engagées dans le processus avec des attentes exagérées au chapitre des économies possibles. Selon lui, dans ce genre de partenariat, il vaut mieux poser comme principe de départ qu'on ne pourra pas réduire substantiellement les coûts, et que les avantages retirés auront trait à la diversité largement accrue des installations accessibles. Par contre, on doit être conscient que le prix à payer pour avoir accès aux installations des autres parties est la perte d'un certain degré de souveraineté sur ses propres installations. Cette double prise de conscience—quant aux limites des économies réalisables et à l'autonomie à céder—se produisit à une étape avancée des négociations et eut pour effet de refroidir passablement l'enthousiasme suscité par le projet.

Une autre difficulté qui surgit dans le cadre de tels partenariats est liée au temps requis pour mettre le projet au point. Tant qu'on ne pourra pas s'inspirer de modèles de partenariats réussis ailleurs en Ontario, chaque projet de partenariat devra passer par un processus fastidieux visant à établir les coûts, les obligations, la responsabilité respective, les ententes relatives à l'entretien et à l'utilisation, etc.—processus global qui pèse plus lourd sur le calendrier d'un projet que lorsque l'examen porte sur des projets indépendants plus traditionnels. Or, dans le canton de Pittsburgh, le conseil scolaire avait établi que l'école devait ouvrir ses portes en septembre 1995. Vu la lenteur des négociations et le refroidissement de l'enthousiasme, on en vint à renoncer au projet, lui substituant une procédure plus traditionnelle de conception, d'appel d'offres ouvert et de construction, de façon à respecter l'échéance de septembre 1995.

En fin de compte, le projet ne vit jamais le jour. Le Conseil des écoles séparées acheta le terrain au promoteur, on retint les services d'un architecte en suivant la procédure habituelle, on lança un appel d'offres et l'on construit actuellement une école primaire occupant un immeuble indépendant, ce qui est la formule traditionnelle dans le canton de Pittsburgh. On n'a construit ni logements pour personnes âgées ni centre communautaire. La population a accès

à certains des équipements récréatifs de l'école grâce à une entente qu'a pu conclure le Service de la planification au cours des négociations sur le plan d'ensemble. Par contre, la municipalité est toujours en quête d'un emplacement dans cette partie du canton de Pittsburgh en vue d'y édifier un centre communautaire et récréatif.

2.4 Commentaires

L'établissement d'un partenariat entre les secteurs public et privé implique le recours à des façons des faire non traditionnelles. Certains aspects doivent faire l'objet de négociations, et chacun des partenaires doit se montrer réaliste en ce qui a trait aux avantages recherchés et aux coûts.

Le projet proposé au Canton de Pittsburgh s'est heurté au fait qu'en l'absence d'appel d'offres, il était impossible de comparer diverses propositions de coûts. Le partenaire du secteur privé, dans cette situation, aurait été automatiquement sélectionné non seulement parce que propriétaire du terrain, mais aussi parce qu'oeuvrant dans le secteur de la conception et de la construction d'immeubles. Même si le conseil scolaire et la municipalité avaient, en définitive, payé moins pour leurs installations que ce qu'il faut généralement débourser pour des immeubles indépendants, cela n'aurait pas pour autant atténué les inquiétudes soulevées quant à la possibilité qu'une entreprise privée propriétaire de terrains puisse obtenir des avantages financiers importants de la part d'organismes publics.

Le temps est un élément clé, car il en faut davantage pour mener à bien les négociations complexes liées à un partenariat de ce genre que lorsque ce qu'on vise est la formule plus traditionnelle des projets distincts. Afin d'éviter les déceptions au cours du processus, il faut à la fois disposer d'assez de temps pour résoudre les conflits et veiller à ce que chaque partenaire précise clairement, dès le départ, quels sont les avantages qu'il espère retirer de l'entreprise commune, et quels sont aussi les coûts et difficultés qu'il considère comme un prix acceptable à payer pour obtenir ces avantages.

3. ARÉNA DE RICHMOND

Municipalité : Richmond, Colombie-Britannique.

Entreprise privée partenaire : Riverside Business Park Incorporated.

Nature du partenariat : Construction et location.

Service fourni : Aréna municipal.

Quel était l'attrait d'un partenariat du point de vue de la municipalité? La population avait besoin d'un aréna, mais la Ville manquait de terrains et de ressources financières.

Le partenariat a-t-il été une réussite? L'aréna fut construit et est présentement exploité par la Ville.

Mode de sélection de l'entreprise partenaire : Un propriétaire de terrain, qui souhaitait compter la Ville parmi ses clients, fit une proposition à cette dernière.

Pourquoi l'entreprise privée s'est-elle engagée dans le partenariat? La présence de l'aréna aurait pour effet d'attirer des locataires sur des terrains voisins, ayant un zonage industriel, qui étaient la propriété du partenaire.

Économies réalisées : La Ville n'eut pas besoin d'utiliser l'un de ses terrains, ni à assumer des coûts d'immobilisation. Elle put en outre mettre à la disposition de la population—et cela cinq ans plus tôt que prévu—un aréna possédant le double de la capacité recherchée.

Désavantages : L'expiration du bail présente un risque de perte d'accès aux lieux pour la Ville.

Incidences sur le secteur de l'habitation : Réduction des besoins de capitaux au départ (ce qui diminue les frais associés au développement), auxquels sont substitués des frais de loyer prélevés à même les taxes.

Leçons tirées : Il est important de tenir compte des différences qui existent entre le secteur privé et le secteur public au chapitre des valeurs (il faut étudier les choses à partir des deux points de vue). On devrait décider dès le départ quels sont les principes et façons de faire qui ne sont pas négociables, et quels sont ceux qui pourraient éventuellement l'être. Une administration publique doit en outre s'habituer à réagir beaucoup plus rapidement que de coutume. Il faut se montrer ouvert aux idées nouvelles et aux modes de fonctionnement nouveaux. Enfin, on devrait définir dès le départ quelles sont les « normes de la Ville » en matière de conception d'installations.

Personnes-ressources :

Ms. Jane Fernyhough
Coordinator, Special Projects City of Richmond
6911 No. 3 Road
Richmond, B.C.
V6Y 2C1

Mr. Brent Kerr
Riverport Business Park Inc.
100-12151 Horseshoe Way
Richmond, B.C. V7A 4V4

3.1 Contexte

En janvier 1993, le conseil municipal adopta un rapport déposé par le groupe de travail sur les installations municipales (composé de membres de la collectivité ainsi que de conseillers et d'employés municipaux), selon lequel la priorité en matière de nouveaux équipements récréatifs au sein de la municipalité était la construction d'un complexe comprenant une piscine et un aréna. Le rapport proposait la tenue, à l'automne 1993, d'un référendum sollicitant la permission de la population pour emprunter la somme nécessaire à la réalisation d'un tel complexe. Celui-ci abriterait un centre aquatique ainsi que deux patinoires, et contiendrait assez d'espace pour qu'on porte à

quatre le nombre de patinoires si les besoins venaient à le justifier.

L'un des dilemmes à résoudre pour le conseil municipal avait trait à l'endroit où serait édifié le complexe, car le terrain requis pour le projet initial, combiné à l'espace suffisant pour l'expansion éventuelle et pour le stationnement devrait couvrir environ 14 acres. Sans compter le défi représenté par une facture prévue de 30 millions de dollars, l'électorat étant de moins en moins disposé à assumer des hausses de taxes.

Plusieurs entreprises privées avaient déjà soumis des propositions de projet de construction d'un aréna au sein de la municipalité, projets exigeant tous des terrains appartenant à la Ville. Les diverses propositions prévoyaient une exploitation privée des installations et la garantie d'un temps de location des patinoires à la Ville pour les activités sportives des jeunes. Cependant, en juin 1993, au moment où la Ville se préparait au référendum de l'automne, l'entreprise Riverside Business Park Inc. fit une proposition d'un type différent.

3.2 La solution

Le promoteur possédait dans l'est de la ville un vaste terrain (35 acres) dont le zonage était industriel. Il était à la recherche d'un locataire-clé dont la présence dans le « parc commercial « projeté y attirerait d'autres locataires. L'entrepreneur construirait sur son terrain, en respectant les normes de la Ville, un complexe comportant quatre patinoires, qu'il offrirait en location à la Ville selon une formule « clés en main ». La Ville pouvait décider de sous-louer les équipements à un organisme communautaire.

En plus des quatre patinoires, l'édifice comprendrait quatre salles d'équipe, deux vestiaires par patinoire, un espace pour des concessions commerciales, un service de location de patins, des équipements d'aiguisage, un atelier de réparation, des locaux administratifs, une salle de premiers soins, des toilettes publiques, des gradins pouvant accueillir 480 spectateurs et un pub doublé d'un bar-salon d'une capacité de 200 personnes, avec vue sur les patinoires. Le promoteur demanderait en retour à la Ville de signer un bail de 25 ans, le loyer annuel étant fixé à 1 022 000 $ (plus TPS) pendant les cinq premières années, après quoi il serait indexé à l'indice des prix à la consommation. Le conseil municipal commença par signer un bail de dix ans, après quoi on tint un référendum afin d'obtenir de la population l'autorisation d'en porter la durée à 25 ans, ce qui fut accordé.

La Ville put ainsi mettre au service de la population—et cela au moins cinq ans plus tôt que si elle l'avait construit elle-même—un aréna répondant à un vif besoin et comportant deux patinoires de plus que ce qui avait été prévu dans le projet initial. En outre, il n'avait pas été nécessaire de l'édifier sur un terrain de la Ville.

3.3 Accord d'exploitation

La Ville conclut un accord d'exploitation avec une association sans but lucratif, la Richmond Arenas Community Association, qui veillerait au bon fonctionnement du nouveau complexe ainsi que d'un autre aréna, plus vieux, comportant deux patinoires. Aux termes de cet accord, l'association doit permettre à la Ville de récupérer 100 % des coûts et dépenses liés à l'exploitation des arénas, et la Ville assume le loyer annuel. L'association conserve les premiers 25 000 $ de profit net annuel; tout profit réalisé au-delà de ce montant est réparti entre l'association (25 %) et la Ville (75 %). La portion touchée par la Ville est placée dans un fonds de remplacement des installations, afin qu'à l'expiration du bail la Ville dispose de l'argent nécessaire pour construire un nouveau complexe, acheter le complexe existant ou signer un nouveau bail.

3.4 Principes

Afin de pouvoir faire récupérer à la Ville 100 % des coûts d'exploitation, l'association dut redéfinir sa vocation, autrefois axée sur le service de la collectivité, en faveur de la création de revenus. Les principaux changements subséquents furent l'augmentation des frais

demandés aux utilisateurs, la vente d'alcool et l'apparition de publicité sur les lieux.

Du point de vue de la Ville, il fallut faire des compromis touchant plusieurs principes, notamment sur la question de la propriété d'installations publiques (la Ville n'étant pas propriétaire dans ce contexte) et sur celle du processus public de conception d'installations—quoique, indirectement, chacun des groupes d'utilisateurs de l'aréna ait contribué substantiellement à préciser les détails de la conception. Certains autres principes furent considérés comme importants à défendre, notamment les exigences d'accessibilité physique des lieux et la volonté qu'un groupe communautaire prenne en charge le fonctionnement des installations. L'accord conclu garantit l'application de ces deux principes.

3.5 Commentaires

La Ville a donc pu répondre à un important besoin de la population en mettant à sa disposition quatre patinoires situées sur des terrains privés, et cela sans devoir assumer de coûts d'immobilisation. Le promoteur a obtenu le locataire-clé qu'il cherchait pour son parc commercial, avec la garantie que confère un bail de 25 ans. Les prévisions financières montrent que l'entente conclue est profitable aux deux parties.

À partir de cette expérience, la Ville aurait tendance à recommander à toute municipalité désirant conclure ce genre d'entente d'embaucher un chef de projet qui prendra le temps, avant la signature de l'accord, de clarifier les détails, les attentes respectives, etc., et qui suivra également de près la réalisation du projet. En procédant ainsi, on maintiendra à un niveau minimum les besoins de réaménagements une fois la construction terminée. Dans l'exemple qui nous occupe, cette tâche de « gestion de projet » fut confiée à l'actuel coordonnateur d'aréna, qui se consacrait déjà à temps plein à d'autres fonctions. Par ailleurs, il faudrait idéalement que le choix de l'architecte soit fait conjointement. Dans le projet étudié, on fit appel à l'architecte collaborant habituellement avec le promoteur, qui semblait pourtant ne posséder que peu d'expérience liée à la conception d'arénas.

L'organisation temporelle du projet fut favorable : la construction fut vite terminée, et le projet répondait à un réel besoin. Les exigences d'utilisation de patinoires croissaient au sein de la population, et les nouvelles installations permettraient de répondre aux attentes. En outre, l'aréna fut disponible avant que d'autres collectivités ne construisent elles aussi de nouveaux équipements, de sorte qu'on profita de retombées financières liées au manque de patinoires dans les municipalités environnantes.

Le promoteur se montra un partenaire enthousiaste et ouvert à la coopération. C'est lui qui amorça la collaboration en présentant une proposition à la Ville. Rappelons qu'il visait davantage que la simple construction de l'aréna. Le projet lui permit de trouver le locataire-clé qu'il cherchait, dont la présence à long terme était garantie par un bail, et qui contribuerait à attirer d'autres locataires dans le parc commercial du promoteur.

4. TERRAIN DE SOCCER À RICHMOND

Municipalité : Richmond, Colombie-Britannique.

Entreprise privée partenaire : Honda Canada.

Nature du partenariat : Aménagement et exploitation.

Services fournis : Terrain de soccer et autres espaces récréatifs.

Quel était l'attrait d'un partenariat du point de vue de la municipalité? La croissance de la population dans un secteur de la municipalité rendait nécessaire l'aménagement de nouveaux terrains de soccer.

Le partenariat a-t-il été une réussite? Un terrain de soccer, une aire d'entraînement et un terrain pour les jeux de balle ont été aménagés.

Mode de sélection de l'entreprise partenaire : Elle était propriétaire du terrain.

Pourquoi l'entreprise privée s'est-elle engagée dans le partenariat? Elle voulait offrir à ses employés l'accès à des aménagements récréatifs, ainsi que payer moins de taxes sur les terrains ainsi aménagés en attendant leur utilisation à des fins d'expansion.

Économies réalisées : Coûts de construction d'environ 135 000 $ (en 1984); aucuns frais d'utilisation du terrain.

Désavantages : Aucun désavantage noté à ce jour. Quand Honda aura besoin du terrain pour l'expansion de ses activités, la Ville devra réaménager la programmation de ses activités sportives pour compenser la perte d'un terrain de soccer sur fond de sable utilisable en toute saison. Ce terrain aura cependant été utile à la population pendant une période de croissance de la participation au jeu de soccer. La Ville ayant maintenant aménagé d'autres terrains de soccer, il serait moins difficile de perdre l'accès au terrain de soccer créé par l'entreprise.

Incidences sur le secteur de l'habitation : Réduction des besoins en capitaux pour amorcer le projet, mais perception de taxes annuelles moindres.

Leçons tirées : Il serait important d'effectuer, tôt dans le processus de négociation, une analyse des coûts des diverses formules d'accord possibles. Il faudrait aussi préciser les objectifs visés avant de négocier les détails de l'entente.

Personne-ressource :

Ms. Jane Fernyhough
Coordinator, Special Projects City of Richmond
6911 No. 3 Road
Richmond, B.C.
V6Y 2C1

4.1 Contexte

Lors de la mise en service d'un nouveau complexe d'entrepôts, au printemps de 1984, Honda fit connaître au maire de la municipalité son désir de transformer une portion de sa propriété en terrain de soccer à l'intention de ses employés, en signalant qu'il serait peut-être possible de permettre à la population d'avoir accès au terrain.

4.2 Solution négociée

Le terrain en question est situé dans une partie de la municipalité où se trouvent plusieurs entrepôts, à l'écart des quartiers résidentiels. Au départ, Honda proposait de créer un terrain de soccer de taille normale, sur 2,62 acres de terrain; toutefois, comme ce terrain serait inutilisable l'hiver, le projet n'était d'aucun intérêt pour la Ville. Après des négociations, l'entreprise accepta d'aménager un terrain sur fond de sable, utilisable en toutes saisons, et faisant l'objet des mesures de drainage et d'irrigation appropriées, qui lui coûterait environ 135 000 $. La Ville accepta d'assumer tous les coûts d'entretien (environ 6 000 $ par année) de même que la responsabilité liée à

l'utilisation des lieux par la population. La Ville répartirait le temps d'utilisation du terrain entre les divers groupes de la collectivité selon la même formule que pour ses propres équipements (en laissant toutefois la priorité aux employés de Honda). Enfin, elle appuierait la requête de l'entreprise en vue de faire transformer, d'« industriel » à « récréatif saisonnier », le zonage du terrain, ce qui entraînerait une réduction de taxes pour Honda. Des discussions ultérieures permirent d'inclure dans le projet 3,63 acres de terrain, aménagés en champ d'entraînement et en terrain de balle, dont l'entretien et la répartition de l'utilisation sont également assurés par la Ville. L'une ou l'autre des parties peut annuler l'accord en donnant un avis de 90 jours. Signalons que la Ville avait touché le plein montant des droits de développement relatifs à la mise en service de l'entrepôt de Honda, et que l'accès au terrain à usage récréatif n'a donc entraîné aucune perte de revenu pour elle.

4.3 Coûts et avantages pour les partenaires

L'entreprise a dû débourser environ 135 000 $ en tout pour aménager le terrain. Elle bénéficie en retour d'une réduction (de quelque 17 000 $ par année, en 1984) des taxes qu'elle paie sur un terrain réservé à des projets d'expansion futurs; sans oublier, bien sûr, la bienveillance dont jouissent les entreprises qui se comportent en bons citoyens.

Les coûts assumés par la Ville sont les coûts d'entretien (environ 6 000 $ par année) et la perte de revenu représentée par les taxes non perçues. En contrepartie, la Ville peut mettre à la disposition des citoyens, depuis 1985, un terrain sur fond de sable toutes saisons ainsi qu'un champ de pratique et un terrain de balle, et cela sans être propriétaire du terrain et sans assumer de coûts d'immobilisation. Le terrain a été aménagé à des fins récréatives à une époque où la collectivité enregistrait une forte croissance résidentielle et une hausse de la participation au jeu de soccer—mais où la Ville était incapable d'installer les équipements collectifs à un rythme suivant la croissance du quartier. Ces dernières années, la Ville a aménagé plusieurs terrains de soccer utilisables en toute saison, de sorte que si Honda prenait la décision de se prévaloir de ses droits sur le terrain à d'autres fins, la perte de celui-ci, bien que source de certaines difficultés, ne serait pas dramatique.

La réalisation de ce projet a amené une autre entreprise, Delf, à conclure un accord similaire menant à l'aménagement d'un terrain de jeux, de deux courts de tennis et d'un stationnement. Delf a dû débourser quelque 60 000 $. Comme ces terrains étaient adjacents aux espaces récréatifs créés par Honda, les coûts d'entretien des nouveaux aménagements ont été maintenus au minimum.

4.4 Conclusion

Situés à l'écart des quartiers résidentiels, les terrains aménagés occupent un endroit idéal pour répondre aux besoins des sportifs d'âge adulte en même temps qu'à ceux des travailleurs. En outre, ils tiennent lieu dans une certaine mesure d'équipements communautaires pour les habitants du quartier qui se développe à proximité de la zone industrielle, à qui la Ville ne pouvait, jusqu'à récemment, offrir de telles installations.

Les deux projets décrits ci-dessus ont eu un impact extrêmement positif sur une fraction de la population ayant difficilement accès à des terrains de jeux ou à des courts de tennis. Le partenariat mis en place a permis à la Ville, à très faible coût, de mettre ces aménagements à la disposition des résidents du quartier, tout en acquérant graduellement d'autres terrains en vue d'y créer des équipements collectifs permanents.

L'analyse des coûts des diverses formes d'accord possibles doit être effectuée tôt dans le processus de négociation. Dans la situation étudiée, la Ville aurait pu demander à Honda d'absorber non seulement les coûts d'aménagement, mais aussi les coûts d'entretien des espaces récréatifs, car on constate que les économies de taxes réalisées par l'entreprise depuis la signature de l'accord, voilà dix ans, auraient amplement couvert ces deux types de coûts combinés.

5. PROJET D'APPROVISIONNEMENT EN EAU DES ENVIRONS DE LA ROUTE 14 EN ALBERTA

Municipalités : Les villes de Tofield et de Viking, les villages de Ryley et de Holden, et les comtés de Strathcona et Beaver, tous membres d'une commission d'approvisionnement en eau responsable de la région traversée par la route 14.

Entreprise privée partenaire : CU (Canadian Utilities) Water Ltd.

Nature du partenariat : Conception, construction et exploitation par l'entreprise à titre de propriétaire.

Service fourni : Réseau d'approvisionnement en eau.

Quel était l'attrait d'un partenariat du point de vue de la municipalité? Le poids de la dette à assumer pour améliorer la qualité de l'eau et garantir l'approvisionnement aurait été trop lourd pour les municipalités.

Le partenariat a-t-il été une réussite? Après deux ans de négociations et trois mois de construction, un pipeline de 68 km a été mis en service en août 1992.

Mode de sélection de l'entreprise partenaire : Proposition faite à la commission d'approvisionnement par la société CU Water Ltd.

Pourquoi l'entreprise privée s'est-elle engagée dans le partenariat? L'entreprise privée partenaire avait acquis une expérience de 80 années dans la production et la distribution de gaz naturel et d'électricité. Ses compétences et ses systèmes pouvaient être utilisés pour l'approvisionnement en eau potable et son transport par pipeline. Canadian Utilities, société-mère du partenaire, était détentrice d'une servitude allant d'Edmonton à Viking.

Économies réalisées et(ou) impulsion donnée aux activités : Les municipalités, individuellement ou collectivement, n'auraient pas été en mesure d'assumer la charge des emprunts à contracter. Le fait d'être reliées à un réseau de distribution d'eau très fiable assure les municipalités de la viabilité et de l'attrait de leurs projets futurs de développement à caractère résidentiel ou commercial-industriel.

Désavantages : Le coût de l'eau est le double de ce qu'il était autrefois (l'eau est cependant de meilleure qualité et plus facilement disponible). Le prix de l'eau est de 40 % à 60 % inférieur dans les régions voisines, où la quasi-totalité des équipements a été payée par des subventions provinciales.

Incidences sur le secteur de l'habitation : La qualité du service essentiel dont s'est dotée la région y rehausse pour une longue période l'accessibilité à l'habitation et la rend plus attrayante pour les acheteurs de maison éventuels. Dans la mesure où l'on dégagera des solutions réduisant les coûts à leur minimum, on rendra moins onéreux l'accès à l'habitation. On a supprimé le frein à la croissance que constituait le piètre approvisionnement en eau. Les besoins d'investissements de la part des municipalités ont été réduits, mais les frais courants d'approvisionnement en eau ont enregistré un bond.

Leçons tirées : Les municipalités peuvent être confrontées à de sérieux problèmes (p. ex., la défaillance imminente d'une station de traitement de l'eau), dont la résolution exige un accroissement substantiel du coût des services offerts. Dans le cas décrit ci-dessous, ce n'est pas une comparaison par rapport aux coûts historiques qu'il convient d'effectuer, mais par rapport aux coûts des autres voies d'avenir possibles. La mise en place de mécanismes régionaux d'approvisionnement en eau permet des économies d'échelle qui se traduisent par des réductions de coûts. Par ailleurs, la faisabilité d'un projet peut reposer sur un avantage stratégique (dans le cas étudié, l'entreprise privée partenaire était détentrice d'une servitude, ce qui a évité qu'on ait à s'engager dans de longs et

coûteux efforts pour obtenir des droits de passage d'exploitation). Un certain degré de participation financière du secteur public demeurera probablement nécessaire, même dans les cas où des capitaux privés seront investis, afin que les projets soient financièrement viables pour l'entreprise privée partenaire. Enfin, comme les problèmes rencontrés par une municipalité donnée ont souvent un caractère unique, il est important que le secteur public fasse preuve d'innovation dans sa recherche de solutions.

Personne-ressource :

Mr. Steve Lee
Deputy County Engineer
Public Works Dept. County of Strathcona
2016 Sherwood Drive
Sherwood Park, Alberta
T8A 3X3

Le projet étudié ici a déjà été décrit dans les documents suivants : *Highway 14—A Case History*, ayant fait l'objet d'une présentation par M^me^ Suzanne Bowden, de Canadian Utilities Ltd. (document non daté); Infrastructure (n° 2, janvier 1993), publication de Price Waterhouse; et *Innovative Infrastructure Financing : Case Study Municipal/Regional Water Supply*, publié par l'Association canadienne de la construction (document non daté).

5.1 Problèmes de qualité et d'approvisionnement en eau

Plusieurs localités situées aux environs de la route 14, à l'est d'Edmonton, avaient éprouvé de sérieux problèmes d'approvisionnement en eau ou de qualité de l'eau. La station de production d'eau potable de la ville de Tofield, par exemple, était très désuète et nécessitait d'importants travaux de modernisation pour pouvoir respecter les normes de qualité de l'eau. Le village de Ryley était aux prises avec de graves pénuries d'eau et avec des problèmes de qualité de l'eau, parce que sa source d'eau brute était contaminée par des infiltrations d'origine agricole. Dans l'ensemble de la région, tant dans les secteurs résidentiels établis en zone rurale que dans les habitations de ferme, l'eau des puits était de très mauvaise qualité.

Après plusieurs années de discussions sur la possibilité de créer une commission régionale de l'eau, les administrations locales de six municipalités—à savoir les comtés de Strathcona et de Beaver, les villes de Tofield et de Viking, et les villages de Ryley et de Holden—mirent sur pied, en juillet 1990, une commission responsable de l'approvisionnement en eau de la région où passe la route 14 (baptisée The Highway 14 Regional Water Services Commission). Cet organisme se vit confier le mandat de coordonner les efforts déployés par les municipalités pour se doter d'une source fiable d'approvisionnement en eau potable. Le premier projet envisagé fut celui de construire une station de traitement à Tofield tout en modernisant les installations de Ryley. Toutefois, les coûts des travaux requis étaient élevés (environ cinq millions de dollars pour ériger une nouvelle station à Tofield), sans compter qu'on n'était pas certain de trouver une source fiable d'eau potable pour les diverses stations. La commission en vint à la conclusion que l'installation d'un pipeline reliant la région à Edmonton constituerait la seule solution fiable, et explora la possibilité de mettre en branle un projet public à cette fin. Le projet se heurtait cependant à deux obstacles de taille : la nécessité d'obtenir un droit de passage d'exploitation (ce qui exigerait beaucoup de négociations avec des propriétaires, et donc beaucoup de temps); et la somme colossale représentée par les coûts d'immobilisation (qui porterait le poids de la dette des municipalités au-delà des limites supportables).

On s'inquiétait en outre de l'opposition possible des gens n'habitant pas à proximité du pipeline, qui ne bénéficieraient pas du nouveau service.

5.2 Projet d'approvisionnement et de distribution

La solution mit deux ans à être définie, pendant lesquels les questions de coût et de contraintes matérielles se précisèrent. On décida d'établir un partenariat avec une entreprise privée, CU Water Limited, qui fournirait une somme de 7,1 millions de dollars, tandis que la Province de l'Alberta verserait 4,9 millions aux municipalités

chapeautées par la commission d'approvisionnement en eau. L'entreprise privée concevrait et construirait un pipeline de 68 km allant jusqu'à Edmonton. Propriétaire de l'installation, elle veillerait en outre à son exploitation et à son entretien pendant 25 ans, et jouirait de droits de distribution exclusifs à l'intérieur d'une région clairement définie. La commission d'approvisionnement aurait le droit de racheter l'installation à sa valeur comptable nette la quinzième, la vingtième ou la vingt-cinquième année de l'entente, à condition de faire connaître son intention cinq ans d'avance. Canadian Utilities demanda au gouvernement de l'Alberta et à la commission d'approvisionnement de permettre à CU Water Ltd. d'entreprendre le projet d'approvisionnement et de distribution. Canadian Utilities avait acquis 80 années d'expérience en Alberta dans la production et la distribution de gaz naturel et dans la production et la distribution d'électricité. Elle possédait en outre une franchise de distribution de gaz dans le comté de Strathcona et envoyait directement sa note aux clients. Depuis plusieurs années, elle prenait le relevé des compteurs d'eau à domicile et envoyait les notes de consommation d'eau aux résidents du comté, en plus de se charger des relevés de consommation de gaz et de la facturation s'y rapportant. Cette combinaison de services avait évité au Comté d'avoir à assumer les coûts liés à la prise des relevés de consommation, et lui avait en outre permis de reporter l'installation d'un nouveau système informatique et d'un nouveau programme de facturation.

Canadian Utilities Limited considérait que ses compétences en matière de production de gaz et d'électricité ainsi que ses systèmes d'exploitation seraient directement transférables au domaine de l'approvisionnement en eau potable par pipeline. L'entreprise s'estimait favorisée par ses importantes ressources au chapitre de l'équipement, des procédures d'intervention d'urgence, des systèmes d'information sur la clientèle, de facturation et de comptabilité des immobilisations, de même que par les principes et méthodes qu'elle appliquait. Clairement, la société souhaitait mettre en place un système régional d'approvisionnement en eau similaire à celui qu'elle exploitait dans les domaines du gaz et de l'électricité—l'intérêt d'un mode d'action régional étant la répartition sur une vaste clientèle des coûts d'immobilisation.

Canadian Utilities détenait, dans la région bordant la route 14, une servitude s'étendant d'Edmonton à Viking. Il s'agissait là d'un argument de poids en faveur de l'entreprise, car il serait beaucoup plus simple de faire appel à elle que de s'engager dans de longs et probablement coûteux efforts de sollicitation de droits de passage auprès d'une foule de propriétaires si l'on décidait d'une autre voie pour le pipeline. Sans compter qu'il serait relativement facile de concevoir et de mettre en place, sur le terrain détenu par Canadian Utilities, une canalisation supplémentaire. On économiserait sans doute beaucoup de temps en faisant appel à cette entreprise—ce qui fut confirmé par le fait que CU Water Ltd. ne mit que trois mois à installer le pipeline de 68 km. Du côté de la commission d'approvisionnement, on avait pu miser sur un avantage stratégique : le fait d'être en position de permettre à l'entreprise partenaire d'avoir accès à l'aide gouvernementale pour financer les coûts d'immobilisation. Il était essentiel d'obtenir un appui financier du secteur public, sinon il s'avérerait impossible d'offrir des tarifs de consommation d'eau soutenant la concurrence des distributeurs d'eau par camion, et le projet ne serait pas viable.

L'installation du pipeline exigeait des coûts d'immobilisation de 12 millions de dollars. Le gouvernement albertain fournit une subvention de 4,9 millions, dans le cadre d'un programme déjà en place relatif à l'approvisionnement en eau et au traitement des eaux usées des municipalités. Le montant de la subvention fut établi en tenant compte de l'envergure du projet ainsi que des fonds disponibles cette année-là pour ce type d'infrastructures. Il s'agissait d'une subvention non remboursable.

Les collectivités membres de la commission d'approvisionnement auraient pu toucher elles-mêmes la subvention de 4,9 millions. Cependant, certaines d'entre elles estimèrent n'être pas en mesure de supporter la dette qu'elles devraient

contracter pour installer elles-mêmes le pipeline. La commission décida donc de conclure une entente avec CU Water. La commission ayant été établie sous forme de société à responsabilité limitée, aucune des collectivités la formant ne risquait de voir sa capacité d'emprunter être compromise.

La société CU Water fournit la somme de 7,1 millions manquante et s'engagea à concevoir et à construire le système d'approvisionnement en eau, dont elle serait propriétaire et dont elle assurerait l'exploitation et l'entretien. Des accords d'approvisionnement furent conclus avec les municipalités exploitant leurs propres réseaux de distribution d'eau. Par ailleurs, l'entreprise signa des contrats de franchise spéciaux avec les municipalités qui souhaitaient la voir posséder et exploiter le réseau de distribution sur leur territoire ou une partie de celui-ci. Tant qu'ils seront en vigueur, ces accords auront pour effet d'empêcher les municipalités membres de mettre en place un système concurrent. Cependant, tout consommateur ne désirant pas faire affaire avec CU Water peut être servi par camion par un transporteur privé.

À la fin de 1992, environ 1 000 ménages étaient reliés au réseau. Des accords conclus avec les municipalités permettaient de répondre aux besoins particuliers de celles-ci. Aux termes de ces accords, l'entreprise s'engageait à ce qui suit :

- Vendre de l'eau en gros à la Ville de Tofield.
- Exploiter, à titre de propriétaire, le réseau de distribution du village de Ryley, et distribuer directement l'eau à ses habitants.
- Distribuer de l'eau aux habitations rurales situées à proximité du pipeline dans certaines zones rurales visées par des contrats de franchisage, au sein des comtés de Beaver et de Strathcona.
- Exploiter une station de remplissage d'envergure (dotée de quatre quais) approvisionnant les camions des sociétés privées de distribution d'eau de la région.

On construisit un pipeline possédant suffisamment de capacité additionnelle pour répondre aux besoins futurs d'autres localités situées en bordure de la route 14, telles que la ville de Viking et le village de Holden.

Bien que ces deux localités soient membres de la commission d'approvisionnement, des fonds supplémentaires seraient requis pour les relier au réseau.

Les clients paient les frais d'utilisation du service à CU Water Limited. Les tarifs sont précisés dans l'entente liant la commission d'approvisionnement et l'entreprise, mais demeurent soumis à la réglementation de la commission des services publics de l'Alberta (Public Utilities Board of Alberta), qui réglemente en outre les questions liées au service et aux méthodes d'exploitation. CU Water est présentement engagée dans un processus de demande de révision de ses tarifs.

En vertu de l'accord, le comté de Strathcona achète l'eau à la Ville d'Edmonton (à 0,40 $/m^3$ en ce moment), puis la revend à la commission d'approvisionnement (en majorant le prix de 0,115 $/m^3$). Cette dernière la vend à son tour à CU Water (avec une majoration additionnelle d'environ 0,065 $/m^3$). Le prix de vente total est de 0,58 $/m^3$. Il faut cependant ajouter à ce montant les frais de transport, ce qui porte à environ 2,00 $/m^3$ le coût total à la consommation. Les consommateurs paient tous le même tarif, peu importe le point du réseau où ils se trouvent.

L'entente précise les quantités annuelles d'eau que la commission doit fournir à CU Water pour que celle-ci la distribue à ses clients. Si la consommation d'eau s'avère inférieure aux prévisions, entraînant une perte de revenu, c'est CU Water qui absorbe la perte. Toutefois, la société peut faire une demande de rajustement de tarif pour les années ultérieures.

Selon les termes de l'accord, CU Water doit fournir de l'eau pendant 25 ans et tirer ses revenus des frais d'utilisation exigés de ses clients. La commission d'approvisionnement peut mettre fin à l'accord 15 ans après son entrée en vigueur, à condition de faire connaître son intention 10 ans d'avance—ce qui porte la durée

de l'entente à 25 ans. La société CU Water peut elle aussi mettre fin à l'accord après 15 ans, et il lui suffit pour ce faire de donner un avis de cinq ans—l'accord ne dure donc que 20 ans dans ce cas. L'entente se renouvelle automatiquement tous les cinq ans si ni l'une ni l'autre des parties ne décide d'y mettre fin.

Bien que l'accord comporte une disposition de rachat (voir plus haut), toute initiative en ce sens se heurterait au fait que le réseau de transport de l'eau est situé sur des terrains dont Canadian Utilities est propriétaire.

5.3 Commentaires

Le partenariat a eu plusieurs effets positifs. Le palier municipal a réalisé des économies de temps et d'argent dues au fait que l'entreprise privée partenaire possédait déjà une servitude où installer le réseau; autrement, il aurait fallu entreprendre de longues négociations pour obtenir des droits de passage et engager des dépenses importantes pour mener les consultations publiques s'y rapportant. On a aussi réalisé des économies sur les coûts de surveillance des travaux d'installation, car c'est le partenaire du secteur privé qui s'est chargé de cette tâche.

Une grande société de services publics, Canadian Utilities Limited, disposait des ressources nécessaires pour investir 7,1 millions de dollars dans le projet. Les municipalités membres n'ont donc pas eu à s'endetter comme elles auraient dû le faire si elles avaient entrepris le projet elles-mêmes.

Quelque 4 000 personnes vivant à proximité du pipeline bénéficient maintenant d'un approvisionnement en eau de grande qualité, qui leur aurait été inaccessible autrement.

Les deux années de négociations ayant débouché sur ce partenariat entre les secteurs public et privé donnèrent lieu à une foule d'assemblées publiques, de forums et de rencontres. On invita ainsi les résidents des localités concernées à apporter à des rencontres publiques leur note de consommation, afin que des administrateurs de l'entreprise calculent avec eux le montant de leurs futures notes d'eau compte tenu des prévisions de hausse de tarif. À Tofield, on tint une consultation populaire demandant aux citoyens de trancher entre le projet de pipeline et la construction par la Ville de sa propre station de traitement. Avec un taux de participation de 75 %, ils se prononcèrent à 3 contre 1 en faveur du pipeline.

Un an après le début de l'exploitation, Canadian Utilities Water Limited estime que sa clientèle actuelle est satisfaite. Le niveau élevé des tarifs continue cependant de faire obstacle aux efforts de sollicitation de nouveaux clients dans la région rurale longeant le pipeline. Les propriétaires de fermes et d'autres types de terrains continuent d'utiliser leurs puits, malgré la mauvaise qualité de l'eau « gratuite » qu'ils en tirent. L'entreprise affirme que ce degré de résistance était tout à fait prévu, et s'attend à ce que les clients potentiels encore hésitants répondent favorablement à son offre de service d'ici cinq ou dix ans, quand se fera sentir la nécessité de réparer ou de remplacer les infrastructures et les pompes des puits.

Certains semblent par ailleurs percevoir qu'un approvisionnement en eau de qualité aura comme bénéfice additionnel de favoriser le développement commercial et résidentiel, du fait que les terrains seront reliés à « l'eau de la ville ».

Canadian Utilities Water Limited a signalé que l'ouverture de la station de remplissage de camions, au début de 1993, avait donné lieu à un boycott de la part des entreprises de transport d'eau par camion. Ces entreprises craignaient de voir le pipeline amener l'eau jusqu'aux résidents qui, alors, n'auraient plus besoin d'elles pour remplir leurs citernes, ce qui les obligerait à fermer leurs portes. Bien que l'eau acheminée par pipeline coûte cher, son prix est compétitif par rapport à celui de l'eau transportée par camion, de sorte que les transporteurs ont dû maintenir leurs prix au même niveau, voire les réduire dans certains cas, afin de conserver leur clientèle. Si cette situation n'accroît pas le nombre des consommateurs de l'eau acheminée par pipeline, Canadian Utilities Water Limited n'en affirme

pas moins que la diversité des options et la concurrence sont profitables au consommateur.

L'entreprise poursuit ses négociations avec certains des membres de la commission d'approvisionnement en eau. Désireuse d'étendre les marchés desservis par son pipeline, elle bute sur les restrictions territoriales des contrats de franchisage. Canadian Utilities Water Limited affirme que les contraintes qui l'empêchent d'agrandir son marché se répercutent sur la clientèle, l'entreprise ne pouvant accumuler suffisamment de clients pour créer les économies d'échelle qui réduiraient les coûts payés par les diverses parties.

Bien que les clients semblent satisfaits de l'approvisionnement et de la qualité de l'eau, un débat sur l'équité est né de la comparaison entre le prix de l'eau payé dans les localités situées à proximité de la route 14—desservies par un projet reposant sur la participation du secteur privé—et celui qu'on paie dans d'autres localités, dont les équipements d'approvisionnement en eau—installés plus tôt—ont été presque entièrement subventionnés par le gouvernement provincial, ce qui fait que le consommateur y paie seulement de 40 % à 60 % du tarif exigé des résidents des environs de la route 14.

Le fonctionnement de la commission d'approvisionnement est assuré par deux représentants de chacune des six municipalités membres, nommés par leurs conseils municipaux respectifs. La commission n'a pas besoin de plus de personnel, étant donné que CU Water s'occupe de l'exploitation du réseau. Les municipalités réalisent donc des économies liées au fait qu'elles n'ont pas à affecter d'autrés personnes à l'exploitation. Cependant, elles doivent constamment assumer des coûts administratifs pour résoudre les différences d'interprétation de l'accord.

Tel que mentionné plus haut, l'accord conclu entre CU Water et la commission comporte une disposition de rachat. Toutefois, le fait que le pipeline soit installé dans une servitude détenue par Canadian Utilities aurait sûrement pour effet d'entraver un éventuel projet de rachat. Sans compter qu'un tel projet devrait vraisemblablement être financé par des prêt consentis aux municipalités—or c'est précisément pour ne pas avoir à emprunter que la commission a conclu une entente d'approvisionnement avec CU Water. Il semble donc peu probable que la situation actuelle mène à un rachat.

6. ÉCOLES EN NOUVELLE-ÉCOSSE

Municipalité : Sydney, Nouvelle-Écosse.

Entreprises privées partenaires : Processus d'examen des propositions non terminé.

Nature du partenariat : L'entreprise concevra et construira des écoles qu'elle exploitera à titre de propriétaire.

Service fourni : Enseignement (centre d'éducation permanente).

Quel était l'attrait d'un partenariat du point de vue de la municipalité? Recours à la capacité de financement du secteur privé ainsi qu'à son aptitude à proposer des solutions innovatrices pour la conception et l'exploitation d'une école.

Le partenariat a-t-il été une réussite? L'appel de propositions a suscité un vif intérêt de la part du secteur privé; les plans proposés laissent voir des aménagements innovateurs.

Mode de sélection de l'entreprise partenaire : Processus d'appel de propositions en trois étapes.

Pourquoi les entreprises privées se sont-elles engagées dans le partenariat? Entreprises exerçant déjà plusieurs des fonctions requises : conception, construction et entretien d'immeubles, et aménagement d'équipements informatiques.

Économies réalisées et(ou) impulsion donnée aux activités : Non encore déterminées.

Désavantages : Craintes de pertes d'emplois par les syndicats, et réserves émises par la population face aux profits possibles pour le secteur privé dans le cadre du partenariat.

Incidences sur le secteur de l'habitation : Aucun effet direct sur l'offre de logements. Projet se traduisant par une réduction des besoins d'investissements gouvernementaux, auxquels se substitue le paiement d'un loyer.

Leçons tirées : Inviter le secteur privé à faire des propositions visant l'exécution de travaux multidisciplinaires ouvre la perspective d'un partenariat de longue durée en plusieurs phases.

Personne-ressource :
Mr. Doug Nauss
Executive Director: Finance and Operations
Nova Scotia Department of Education
P.O. Box 578
Halifax, Nova Scotia
B3J 2S9

6.1 Contexte

Le ministère de l'Éducation de la Nouvelle-Écosse a la responsabilité d'une initiative visant à faire intervenir le secteur privé dans la conception, la construction, le financement et l'exploitation d'écoles au sein de la province. Le ministère est sensibilisé au fait que l'évolution technologique influence à la fois le contenu des cours et la façon de les donner. Les immeubles requis devront être conçus de façon à permettre diverses fonctions pédagogiques et technologiques, et pouvoir être adaptés aux besoins changeants. Parallèlement, le budget en dollars constants que la Province peut consacrer à l'enseignement ne cesse de diminuer. Le ministère cherche des façons innovatrices d'atteindre ses objectifs et examine notamment des scénarios exigeant la participation de tous les niveaux de gouvernement ainsi que celle du secteur privé.

Le ministère de l'Éducation a sollicité des manifestations d'intérêt de la part des groupements d'entreprises désireux d'assurer la conception, la construction, le financement et l'exploitation d'une école technologiquement avancée, au Cap-Breton, qui accueillerait 600 élèves du premier cycle du secondaire. Toute proposition soumise devrait expliquer les moyens qui seraient utilisés pour maintenir l'établissement à l'avant-garde de la technologie pendant la durée d'application de toute entente conclue.

6.2 Expressions d'intérêt

M. Douglas Nauss, directeur exécutif des finances et de l'exploitation au ministère de l'Éducation de la Nouvelle-Écosse, a fait savoir que l'école qui serait construite au Cap-Breton serait la première d'une série de trois pour lesquelles le gouvernement provincial fera appel au secteur privé. Les deux autres établissements à construire sont une école primaire pour le comté de Halifax et une école secondaire pour le comté de King's—cette dernière comportera également les équipements requis pour certains programmes de l'Université Acadia (programmes "Living Laboratory" et "Job Shadow").

Pour l'établissement de Sydney, au Cap-Breton (qui jouera le rôle de centre d'éducation permanente), on a reçu 17 expressions d'intérêt. De celles-ci, on en a retenu trois, provenant chacune d'un groupement incluant un fabricant d'ordinateurs, une firme d'architectes, un entrepreneur en construction et une société de gestion immobilière. Chacun de ces groupements est disposé à financer les travaux de construction et à s'assurer que l'école soit conçue selon les exigences du ministère de l'Éducation. Une fois l'école construite, le consortium privé veillera à son exploitation et à son entretien, et créera un fonds d'amortissement pour l'amélioration des immobilisations pendant la durée du contrat. Le ministère de l'Éducation versera un loyer annuel au consortium, tandis que le conseil scolaire local se chargera de payer le salaire des enseignants et les fournitures scolaires. La possibilité d'exempter le consortium de taxes foncières fait actuellement l'objet de négociations.

Dans chacune des 17 expressions d'intérêt reçues, la conception de l'école envisagée était de meilleure qualité et beaucoup plus innovatrice que la conception traditionnelle des écoles de la province.

6.3 Deuxième étape de la sélection des propositions

Après une première étape ayant permis la présélection de trois consortiums parmi les 17 s'étant montrés intéressés par le projet de centre d'éducation permanente, le ministère de l'Éducation a informé les candidats toujours en lice de certaines précisions quant à ses exigences et aux points devant être visés par une nouvelle proposition, plus détaillée.

Le ministère de l'Éducation a signalé qu'il désire voir s'accroître le travail en équipe et la collaboration entre les dirigeants des milieux scolaire, communautaire, politique et des affaires afin d'assurer l'accessibilité tant actuelle que future d'un large éventail de programmes touchant de multiples disciplines. Les enseignants et les étudiants doivent avoir accès à des installations appropriées, dont la qualité soit rehaussée par la technologie et certains instruments pédagogiques. Ils doivent aussi pouvoir accéder à des bases de données et à des bibliothèques favorisant la mise en commun d'informations et la communication. Le centre d'éducation permanente doit non seulement être un milieu qui stimule la créativité des enfants en développant leur aptitude à faire face à la compétition, mais aussi offrir des programmes conçus en fonction des besoins variés de la population.

À la deuxième étape du processus, la proposition des consortiums présélectionnés doit répondre aux exigences et aux questions suivantes :

- Quels sont les besoins actuels et futurs en matière d'éducation, et de quelle façon les installations que vous comptez mettre en place pourront-elles y répondre?
- Comment votre projet sera-t-il financé, et quels avantages cela présente-t-il pour la Province de la Nouvelle-Écosse?
- La solution « clés en main » que vous proposez doit être suffisamment détaillée pour permettre le calcul du coût total du projet pour la durée du contrat.
- Quelle expérience possédez-vous dans la conception et la construction d'installations scolaires, et quelles idées innovatrices comptez-vous inclure dans la conception d'un centre d'éducation permanente moderne?
- Comment prévoyez-vous maintenir à niveau les équipements informatiques tout en obtenant un bon rapport coût-efficacité et en améliorant les possibilités d'apprentissage des élèves et des autres membres de la collectivité? De quelle façon comptez-vous financer cet aspect de votre soumission?
- Comment vous y prendrez-vous pour que les enseignants acquièrent—et actualisent sans cesse—les compétences liées à l'utilisation du matériel informatique et des logiciels?
- Comment le centre d'éducation permanente appuiera-t-il les installations communautaires?
- Ventilez vos coûts selon les catégories suivantes : conception, construction, technologie, exploitation, administration.

Le ministère de l'Éducation évaluera les propositions détaillées en se basant sur les critères suivants :

- Vision du monde de l'éducation
- Schéma de conception
- Utilisations de la technologie
- Mécanismes détaillés de financement

6.4 Rôles et responsabilités

Le conseil scolaire du district du Cap-Breton détermine qui sont les élèves et les employés de l'établissement scolaire et prend les décisions relatives aux méthodes d'enseignement, aux mesures de perfectionnement du personnel et aux fournitures scolaires courantes. Cet organisme peut en outre opposer son veto à la location d'espaces du complexe à des locataires potentiels dont il estime la présence non souhaitable dans un établissement d'enseignement. Ce droit de veto demeurera en vigueur quels que soient les accords conclus par le consortium, le ministère de l'Éducation et le conseil scolaire du district du Cap-Breton.

Le ministère de l'Éducation a la responsabilité de déterminer quels sont les objectifs et les résultats escomptés en matière de formation, et quels sont les programmes à offrir, en plus d'élaborer la politique provinciale et de pourvoir le conseil scolaire des ressources nécessaires.

Le consortium devra concevoir, construire, financer et louer le centre de façon satisfaisante pour le ministère et le conseil scolaire. Il doit fournir une solution « clés en main » répondant aux besoins matériels des 600 élèves du premier cycle du secondaire qui fréquenteront l'établissement, et utiliser les ressources de la technologie de façon à maximiser l'efficacité des mécanismes de prestation des programmes de formation, tout en tenant compte des contraintes imposées par le ministère et le conseil scolaire. Enfin, le consortium se chargera de maintenir à niveau, pendant toute la durée du contrat, le matériel technique installé dans l'établissement ainsi que d'entretenir l'immeuble et d'assurer les services de maintenance et d'entretien ménager.

6.5 Évaluation

Le ministère de l'Éducation a défini ses exigences quant à l'utilisation d'un immeuble à la fois pour servir une population étudiante et pour offrir des services d'éducation permanente à l'ensemble de la collectivité; cela fait, il a laissé à des groupements d'entreprises privées le soin de lui proposer des aménagements répondant à ces exigences.

L'avantage de cette approche intégrée est qu'elle maximise les possibilités d'innovation. Plutôt que de préciser, d'un point de vue opérationnel, le genre d'immeuble devant être conçu par un architecte, le ministère de l'Éducation a proposé une situation ouverte, dans laquelle tout conflit opposant la conception, les coûts de construction et l'efficacité de l'entretien doit être résolu par voie de compromis entre diverses entreprises privées réunies en un consortium. Que ce consortium soit à même d'innover et d'optimiser les coûts sur un certain plan de la conception, de la construction ou de l'entretien, et qu'il soit moins efficace en matière de coûts sur un autre

plan n'a pas vraiment d'importance, puisque c'est son efficacité globale sur une longue durée qui sera évaluée.

Par ailleurs, le ministère de l'Éducation a misé sur la créativité du secteur privé pour l'élaboration d'une formule menant à l'installation des équipements informatiques de l'école et à leur maintien à niveau pendant toute la durée de l'entente. Il a laissé aux groupements d'entreprises candidats le soin de déterminer le type de matériel, sa configuration, le nombre d'appareils, l'espace requis, les techniques d'intégration d'un réseau de câblage capable de s'adapter aux exigences changeantes de la technologie, ainsi que les procédures de mise à niveau constante du matériel et des logiciels. En outre, il appartient aux fournisseurs de ces équipements de s'assurer que leurs propres besoins constituent des facteurs pris en considération, dans une perspective globale intégrant aussi les impératifs de la conception et de l'entretien de l'ensemble des installations.

En décembre 1994, le ministère de l'Éducation de la Nouvelle-Écosse n'avait pas encore désigné le consortium retenu. Au cours de la troisième étape du processus, ce consortium devra préparer un schéma détaillé des aménagements ainsi que le budget définitif du projet. Par la suite, avant que l'immeuble puisse être construit et ouvrir ses portes, des ententes détaillées devront être signées par le consortium, le ministère de l'Éducation et le conseil scolaire du district du Cap-Breton. Il faudra donc plusieurs années avant qu'on puisse faire une évaluation du projet, tant en ce qui concerne les économies possibles de coûts de construction et d'entretien que la pertinence de la conception retenue et sa capacité de s'adapter à un environnement technologique changeant.

7. BIBLIOTHÈQUE PUBLIQUE À SCARBOROUGH

Municipalité : Scarborough, Ontario.

Entreprises privées partenaires : Tridel, par l'intermédiaire de Sumeru Construction Inc., et Mundet Limited.

Nature du partenariat : Financement par le secteur privé.

Service fourni : Bibliothèque.

Quel était l'attrait d'un partenariat du point de vue de la municipalité? Nécessité d'acquérir un terrain afin d'y construire une nouvelle bibliothèque et recherche de contributions au financement de la construction de l'immeuble.

Le partenariat a-t-il été une réussite? L'acquisition du terrain n'a rien coûté; la bibliothèque a été construite et est ouverte au public, et son conseil d'administration a pu réduire ses coûts.

Mode de sélection des entreprises partenaires : L'une des entreprises était propriétaire d'un terrain dans le secteur où on voulait construire la bibliothèque.

Pourquoi les entreprises privées se sont-elles engagées dans le partenariat? Elles désiraient un accroissement de la densité d'exploitation immobilière afin de construire des logements; on leur a demandé, comme condition de l'approbation de leur demande, de participer au projet de bibliothèque.

Économies réalisées et(ou) impulsion donnée aux activités : Le conseil d'administration de la bibliothèque a obtenu gratuitement un terrain convenant à son projet et 500 000 $; les logements ont été construits sur un terrain autrefois désigné « zone réservée à des équipements collectifs ».

Désavantages : Aucun pour le secteur public.

Incidences sur le secteur de l'habitation : Instaurer des redevances d'exploitation réduit l'ampleur des prélèvements effectués, au titre de coûts d'immobilisation, sur les taxes payées par l'ensemble des contribuables, et signifie donc transférer les coûts d'immobilisation aux personnes qui achètent des unités d'habitation dans un nouvel ensemble domiciliaire (dans l'exemple ci-dessous, la contribution de 500 000 $ versée à la bibliothèque représente un coût d'environ 450 $ par unité d'habitation). En retour des coûts d'immobilisation plus élevés qu'ils assument, les nouveaux acheteurs de résidence peuvent avoir accès à des services municipaux dans leur quartier. N'utilisant peut-être pas ces services, les contribuables des autres secteurs de la municipalité paient des montants moindres au titre de coûts d'exploitation (c'est-à-dire leurs taxes foncières). La mise en œuvre de ce projet a permis que soit approuvée la construction de plus de 1 000 nouveaux logements.

Leçons tirées : Lorsqu'elles n'exigent pas de redevances d'exploitation, les municipalités peuvent négocier avec les promoteurs afin d'obtenir des avantages intéressants pour la collectivité en échange de l'approbation d'une exploitation résidentielle de plus forte densité. Exiger des redevances d'exploitation signifie transférer vers les nouveaux ensembles d'habitations la responsabilité de coûts auparavant supportés par les taxes foncières. À une époque de résistance aux augmentations de taxes foncières de la part des contribuables, l'instauration de redevances d'exploitation permet la mise en place de services à l'intention des résidents des nouveaux ensembles. La façon de faire non institutionnalisée (par voie de négociations) a été remplacée en Ontario par une loi sur les redevances d'exploitation.

Personnes-ressources :

Mr. Kennedy Self
Director
Community Planning Division
Planning and Building Dept.
City of Scarborough
150 Borough Drive
Scarborough, Ontario
M1P 4N7

Mr. Peter Bassnett
Chief Executive Officer
Scarborough Public Library Board
1076 Ellesmere Road
Scarborough, Ontario
M1P 4P4

7.1 Contexte

En 1987, les sociétés Tridel, promoteur de condominiums d'appartements agissant sous le nom de Sumeru Construction Inc., et Mundet Industries Limited, qui possédait un terrain, demandèrent à la Ville de Scarborough, en Ontario, de modifier le zonage de ce terrain (de 7,5 hectares ou 19 acres) pour y permettre la construction de 1 112 unités de logement ainsi que l'aménagement de 13 989 m² (150 500 pieds carrés) en espace commercial et de bureaux. Ce terrain est situé entre un centre commercial (Agincourt Mall) et le club de golf Tam O'Shanter, propriété de la municipalité. Autrefois, toutes ces propriétés, y compris le club de golf, étaient privées. Après que le club de golf eut été vendu à la Municipalité de la communauté urbaine de Toronto, la portion de terrain privé restante continua d'être désignée « zone d'équipement collectif ou récréatif ». Toutefois, l'ensemble fait aussi partie d'un secteur désigné « centre intermédiaire » dans le plan officiel de Scarborough, c'est-à-dire un secteur devant faire l'objet de politiques municipales intensifiant la présence de bureaux, de commerces de détail et de résidences. Le zonage des lieux permet leur utilisation à plusieurs fins collectives et récréatives.

7.2 Nécessité d'un terrain pour la construction d'une bibliothèque

Lorsque commencèrent les discussions avec la Ville, les responsables de la planification de Scarborough prirent rapidement connaissance du fait que le conseil d'administration de la bibliothèque publique de Scarborough recherchait un terrain où construire une nouvelle bibliothèque, dans la partie nord-ouest de la ville, et idéalement près de l'intersection du chemin Kennedy et de l'avenue Sheppard. Or le centre commercial Agincourt est précisément situé à cette intersection. Le conseil d'administration de la bibliothèque n'avait repéré que très peu d'emplacements possibles pour son projet, coûtant tous entre 500 000 $ et 950 000 $, les moins chers d'entre eux étant situés à plus d'un mille et demi de l'endroit jugé idéal. Si la demande de Tridel était acceptée, ce secteur compterait bientôt plus de 1 000 unités résidentielles supplémentaires, ce qui accroîtrait le besoin d'une bibliothèque dans les environs. En outre, il serait idéal pour les administrateurs de la bibliothèque de pouvoir intégrer celle-ci au projet de développement. On décida que l'approbation de la demande de rezonage à des fins de construction résidentielle serait subordonnée à l'octroi d'un terrain pour accueillir la nouvelle bibliothèque.

7.3 Droits d'exploitation immobilière de plus forte densité

À cette époque, la Ville de Scarborough n'appliquait aucune règle de conduite systématique visant à faire assumer aux promoteurs le coût d'équipements publics, et ne s'était dotée d'aucun règlement en matière de redevances d'exploitation. Même si certains droits devaient être acquittés pour le raccordement au réseau d'alimentation en eau et aux canalisations d'égout, et même si le conseil municipal avait récemment voté l'instauration d'un droit de 400 $ par unité d'habitation, qui serait affecté au développement des parcs, tout autre type d'avantage recherché pour la collectivité donnait normalement lieu à des négociations avec les promoteurs désireux d'obtenir en échange des droits d'exploitation immobilière de plus forte

densité. L'article 36 de la Loi sur l'aménagement du territoire de l'Ontario permettait alors aux municipalités, en retour d'une hausse de la densité résidentielle, de demander des aménagements souhaités par le conseil municipal—par exemple des aménagements paysagers, des travaux routiers, une garderie, une bibliothèque, etc., selon les besoins.

Aux termes de l'entente conclue, Tridel céda un terrain de 1 200 m² (environ le quart d'un acre) au conseil d'administration de la bibliothèque, afin que celui-ci y construise une bibliothèque possédant une surface de plancher hors œuvre brute de 2 323 m² (25 000 pieds carrés). Le promoteur acceptait en outre d'assumer une portion de 500 000 $ du coût de réalisation de l'immeuble, de construire ou de financer une garderie pouvant recevoir 76 enfants, d'apporter des améliorations aux voies d'accès et aux aires de débarquement de l'école publique du voisinage et à la propriété voisine, le parc Tam O'Shanter (construction ou financement de 10 courts de tennis et d'un chalet ouvert au public), ainsi que de prolonger une rue du secteur (revêtements et mobilier urbain), le long de laquelle il s'occuperait de planter des arbres ou financerait les travaux à cette fin. Enfin, le promoteur acceptait de verser une somme de 1,6 million de dollars à la Ville pour la mise en place d'équipements et de services communautaires demeurant à être déterminés par le conseil municipal.

7.4 Contribution totale

On estima que le coût total assumé par le promoteur se situait entre 2,85 et 3,0 millions de dollars. Aux fins de comparaison, maintenant que la Ville de Scarborough s'est dotée d'un règlement en matière de redevances d'exploitation, les redevances totales exigées pour tout aménagement lié à la croissance s'élèvent à 2 616 $ par appartement et à 4 044 $ par maison en rangée. Selon cette formule, les 1 085 appartements et les 27 maisons en rangée de ce projet domiciliaire auraient généré des redevances d'exploitation d'environ 2,95 $ millions.

7.5 Solution négociée

Outre les responsables de la planification municipale, les négociations firent intervenir le membre du conseil pour le secteur ainsi que les habitants du quartier, et débouchèrent sur une entente mutuellement satisfaisante. Cette entente avait non seulement des retombées matérielles positives pour la collectivité, mais elle prévoyait la mise en œuvre de mesures faisant obstacle à la traversée du quartier par les véhicules. L'entente eut pour effet d'empêcher que la décision du conseil municipal soit portée en appel devant la Commission des affaires municipales de l'Ontario. En Ontario, le fait qu'un appel soit interjeté devant la Commission des affaires municipales peut retarder de six mois à un an tout projet de développement, et l'audience de l'appel peut occasionner des frais juridiques et de planification de quelque 500 000 $ pour le promoteur. En faisant en sorte que les négociations aient une issue satisfaisante pour la collectivité, le promoteur s'évite donc ces coûts additionnels.

Le promoteur put entreprendre la construction de la première phase du projet domiciliaire, et offrir les unités résidentielles réalisées au marché torontois avant le recul du marché immobilier du début des années 1990. D'autres projets censés être réalisés à Scarborough (notamment à proximité du centre-ville) et approuvés par le conseil municipal à peu près à la même époque, mais qui furent retardés par des audiences devant la Commission des affaires municipales, n'ont pas encore été entrepris à ce jour, bien que la Commission se soit prononcée en leur faveur.

À la fin de 1994, environ la moitié des unités d'habitation autorisées avaient été construites et étaient occupées; la seconde étape du projet était en cours, et la bibliothèque publique Agincourt, maintenant terminée, était au service de la population du nord-ouest de Scarborough, notamment les résidents de l'ensemble d'habitations réalisé par Tridel. La construction de la bibliothèque a coûté quelque 3,5 millions de dollars, auxquels s'est ajouté 1,5 million pour l'aménagement intérieur et le matériel

informatique. La contribution de 500 000 $ versée par le promoteur a donc couvert 10 % de ce qu'a coûté en tout la réalisation de la bibliothèque Agincourt.

Du point de vue du promoteur, la contribution totale négociée a été à peu près égale à celle qu'exigerait aujourd'hui le règlement municipal de Scarborough en matière des redevances d'exploitation. Vue sous cet angle, la mise en place de redevances d'exploitation se traduit à la fois par des avantages et des coûts pour le promoteur. D'une part, comme le montant de ces redevances est déterminé d'avance, il est plus facile d'établir avec certitude quels seront les coûts finaux du projet—ce qui, sans aucun doute, réduit la durée des négociations devant être menées avec la collectivité et les responsables de la planification à propos du projet. D'autre part, malgré les redevances d'exploitation versées, le promoteur n'est pas assuré pour autant que les équipements particuliers destinés à servir le nouvel ensemble résidentiel seront terminés à la date d'achèvement de cet ensemble. Le fait de mener des négociations relatives à des équipements récréatifs, à la plantation d'arbres ou à la construction d'une bibliothèque est une garantie que ce genre d'aménagements bonifieront le secteur, profitant à la fois à la collectivité déjà en place et aux nouveaux résidents. Néanmoins, il est encore trop tôt pour déterminer si l'instauration de redevances d'exploitation, en éliminant la nécessité de négocier directement avec les habitants des alentours, n'aurait pas aussi pour effet de priver ceux-ci de la satisfaction qu'ils éprouvent à défendre eux-mêmes et selon leur propre vision les intérêts de leur collectivité. Priver les collectivités de ce sentiment de participation pourrait se traduire par un accroissement du nombre de cas portés en appel devant la Commission des affaires municipales de l'Ontario.

En concevant la bibliothèque, on a tenu compte des plans du nouvel ensemble domiciliaire ainsi que du projet d'expansion du centre commercial adjacent. En 1994, l'expansion des activités de détail du centre commercial n'avait pas encore eu lieu, et son propriétaire avait loué une partie de son stationnement 1 $ par année au conseil d'administration de la bibliothèque, afin que le public s'en serve. En louant ce terrain, non seulement le propriétaire s'évitait-il des taxes professionnelles, mais il réduisait ses taxes foncières, le terrain étant considéré comme d'utilisation résidentielle plutôt que commerciale. En prenant de l'expansion, le centre commercial finira par avoir besoin de ce terrain, et en partagera alors l'utilisation avec la bibliothèque. On voit donc que l'entente originale conclue relativement au développement a été suivie par des ententes d'exploitation visant à intégrer, en un tout cohérent, des commerces de détail, une bibliothèque, des résidences et des installations récréatives.

8. ROUTES DANS LA RÉGION DE WATERLOO

Municipalité : Municipalité régionale de Waterloo.

Entreprises privées partenaires : ICI Realty Developments Inc. et d'autres lotisseurs d'ensembles résidentiels.

Nature du partenariat : Financement par le secteur privé.

Service fourni : Routes régionales.

Quel était l'attrait d'un partenariat du point de vue de la municipalité? Les deux projets routiers étaient prévus pour 1999 et 2001, et l'on n'avait pas les fonds permettant de les entreprendre plus tôt.

Le partenariat a-t-il été une réussite? Les travaux de construction des routes sont presque achevés.

Mode de sélection des entreprises partenaires : Des entreprises possédant des terrains dans le secteur souhaitaient entreprendre des travaux de construction avant que n'aient été exécutés certains travaux routiers.

Pourquoi les entreprises privées se sont-elles engagées dans le partenariat? Pour faire démarrer plus tôt la construction des routes constituant une condition préalable à l'approbation d'un projet de lotissement et de construction domiciliaire.

Économies réalisées et(ou) impulsion donnée aux activités : La Région n'a pas eu à assumer la portion des coûts de construction routière non liée aux nouveaux ensembles, et la construction domiciliaire a pu commencer cinq ans plus tôt.

Désavantages : La municipalité s'expose au risque que les redevances d'exploitation qui seront perçues plus tard s'avèrent insuffisantes pour couvrir la portion des coûts de construction routière qu'elle doit assumer.

Incidences sur le secteur de l'habitation : Les coûts de logement ont pu subir des augmentations reflétant les coûts de construction routière assumés par la municipalité et les frais financiers des emprunts contractés par les promoteurs; en revanche, 500 unités d'habitation ont été construites cinq ans plus tôt que prévu.

Leçons tirées : Expérience mutuellement profitable, qu'on envisage de répéter pour trois autres projets domiciliaires en cours de négociation dans la région de Waterloo.

Personnes-ressources :

Mr. Ron Bronson
Manager of Financial Services
Regional Municipality of Waterloo
150 Frederick Street
Kitchener, Ontario N2G 4J3

Mr. Karl Magid
President
ICI Realty Development Inc.
66 Deerpath Road
Cambridge, Ontario N1T 1H7

8.1 Contexte

Ce projet a été décrit dans un document intitulé *Innovative Financing : A Collection of Stories From Ontario Municipalities*, publié en 1993 par l'Association des secrétaires et trésoriers municipaux de l'Ontario et la Municipal Finance Officers Association de cette même province.

La Municipalité régionale de Waterloo (« la Région ») avait prévu, dans ses budgets des immobilisations, la réalisation de deux projets routiers pour 1994, soit le prolongement des chemins Lackner et Fairway, à Kitchener. Malheureusement, des contraintes budgétaires eurent pour effet de reporter ces travaux à 1999 et 2001. Parallèlement, la Ville de Kitchener donna son approbation préliminaire à des plans de lotissement visant le même secteur présentés par quatre promoteurs, en posant cependant

comme condition d'approbation définitive et d'enregistrement que les travaux d'aménagement des deux routes régionales soient d'abord effectués. Cette condition tenait au fait que les lotissements n'avaient qu'une seule voie d'accès, ce qui ne répondait pas aux normes de sécurité. Ainsi, le report de la construction routière par la Région empêchait les promoteurs d'obtenir l'approbation définitive de leurs plans de lotissement, les obligeant donc à attendre pour entreprendre leurs travaux.

8.2 Redevances d'exploitation

Le coût total des deux projets routiers était d'environ 2,9 millions de dollars. La Région estimait équitable de ventiler ce montant de façon à en faire supporter environ 90 %, soit 2,6 millions, par les nouveaux ensembles résidentiels, tandis que les 300 000 $ restants seraient considérés comme correspondant à des avantages procurés aux résidents déjà installés aux environs. La Région assujettit donc un montant de 2,6 millions à son règlement sur les redevances d'exploitation—règlement qui exige que des droits par unité d'habitation soient versés à la Région au moment où est délivré le permis de construction.

Les promoteurs prirent contact avec la Municipalité régionale de Waterloo afin de tenter de savoir s'il existait une possibilité de faire avancer la construction routière en question. De son côté, la Municipalité régionale était d'avis que les dispositions en matière de financement initial contenues dans la *Loi sur les redevances d'exploitation* ne convenaient pas au développement envisagé. L'application de ces dispositions exige qu'on établisse qui sont les propriétaires bénéficiaires des activités de développement. Or, sur la question des redevances d'exploitation, le point de vue de la Région est que la mise en œuvre de services et d'équipements profite à l'ensemble de la région, et que la croissance enregistrée à la grandeur de celle-ci paie pour ces services par le biais des redevances d'exploitation. Par conséquent, toute approche visant à permettre que soit financé au départ l'aménagement routier projeté exigeait l'établissement d'un partenariat avec des promoteurs désireux de faire démarrer plus tôt que prévu les travaux routiers.

8.3 Accord de mise de fonds

On en arrivait finalement à envisager une formule de base selon laquelle il faudrait que les promoteurs assument les investissements initiaux, pour être remboursés à une date ultérieure. Tôt dans les négociations, les promoteurs acceptèrent d'investir le montant intégral de la portion des coûts de construction routière censée être assumée par la municipalité—c'est-à-dire la portion non supportée par la croissance domiciliaire. Conscients des difficultés financières des municipalités, les promoteurs acceptèrent de payer le coût total des travaux routiers (2,9 millions de dollars), et que la Région leur rembourse plus tard le coût associé à la croissance (2,6 millions). Il était également convenu que les promoteurs seraient remboursés au moment où la Région avait prévu financer ces travaux, c'est-à-dire en 1999 et en 2001. Entre-temps, la Région toucherait des redevances d'exploitation au fur et à mesure de la construction des unités d'habitation, et mettrait de côté, à partir de ces redevances, la portion à affecter aux travaux exécutés sur les deux routes, afin de disposer des fonds nécessaires pour rembourser plus tard les promoteurs.

On convint qu'en retour de la contribution de 2,9 millions de dollars versée par les promoteurs pour couvrir les coûts, la Municipalité régionale émettrait des billets à ordre visant le remboursement. Le montant réel à rembourser était égal à la valeur nominale de ces billets, après une correction pour l'inflation basée sur l'indice Southam des coûts de construction—indice sur lequel repose le règlement en matière de redevances d'exploitation de la Région.

Ces billets à ordre étaient des effets de un an « à reconduction tacite », qu'il fallait renouveler chaque année. Le renouvellement de ces effets faisait l'objet d'un accord parallèle entre les promoteurs et la Région. Ainsi, chaque année, les billets à ordre étaient renouvelés pour un montant correspondant à leur valeur au début de l'année,

plus le montant représenté par l'indice des coûts de construction pour cette même année. On choisit de procéder ainsi de façon à ce qu'il ne soit pas nécessaire d'obtenir l'approbation de la Commission des affaires municipales de l'Ontario, et aussi pour éviter d'avoir à établir un fonds d'amortissement distinct où serait accumulé l'argent nécessaire au remboursement des billets à ordre.

Les promoteurs reçurent des billets à ordre d'une valeur de 2,6 millions de dollars, indexés à l'inflation et remboursables en 1999 et 2001. Il s'agissait d'un type de billets pleinement transférables à une tierce partie. De toute évidence, il aurait été dans l'intérêt des promoteurs de trouver quelqu'un à qui vendre ces billets afin de disposer immédiatement d'une partie du montant qu'il leur fallait verser à la Région pour que démarre la construction routière. Malheureusement, il ne s'agissait pas de billets à ordre ordinaires, et les promoteurs éprouvèrent des difficultés à trouver des acheteurs intéressés.

8.4 Entente de financement

La Région proposa alors une formule de refinancement innovatrice.

La Municipalité régionale de Waterloo dispose d'un fonds d'amortissement, c'est-à-dire un fonds géré séparément dans lequel elle accumule de l'argent afin de pouvoir, à l'échéance de la dette contractée sous forme de débentures, en rembourser le capital. Ce fonds d'amortissement contient les cotisations annuelles qu'y verse la Région ainsi que l'intérêt produit en plaçant l'argent du fonds. Au moment où l'on émit les débentures et où l'on calcula les cotisations annuelles à verser dans le fonds d'amortissement, on estima possible d'obtenir un rendement annuel moyen de 8 %.

La Région proposa aux promoteurs de leur racheter les billets à ordre à un prix moindre aux fins de placement dans son propre fonds d'amortissement. La réduction de prix des billets fut calculée de façon à ce que le taux de rendement du fonds d'amortissement de la municipalité soit de 10,5 % par année. Cet intérêt venait s'ajouter à la valeur nominale des billets, déjà indexée à l'inflation afin de compenser l'augmentation des coûts de construction.

Par ailleurs, l'entente accompagnant les billets à ordre stipulait qu'au moment du rachat, la Région était autorisée à retenir jusqu'à un tiers de la somme visée dans un compte de mise en main tierce, dans l'éventualité où des objections surgiraient ou que le règlement même de la Région en matière de redevances d'exploitation serait l'objet d'appels. Cette nécessité de retenir des fonds s'explique par l'obligation de la Région d'accumuler, à partir des redevances d'exploitation touchées, les fonds lui permettant de rembourser ses emprunts. Advenant le cas où son règlement en matière de redevances d'exploitation ferait l'objet d'appels en justice menant à une diminution de la portion du projet financée par les redevances, il faudrait alors réduire en conséquence la valeur nominale des billets à ordre. Si, d'ici à l'échéance des billets à ordre, tout appel contestant le règlement en matière de redevances d'exploitation est soit rejeté soit résolu favorablement, l'argent contenu dans le compte de mise en main tierce sera versé aux promoteurs. Voilà qui explique pourquoi les promoteurs, désireux de toucher la valeur intégrale de leurs billets à ordre, étaient susceptibles de trouver l'entente attrayante, ou de souhaiter à tout le moins voir accepter et respecter les dispositions du règlement sur les redevances d'exploitation. À l'heure actuelle, le règlement sur les redevances d'exploitation de la Région exige, pour chaque unité d'habitation, le versement d'une somme de 4 300 $ à des fins régionales, dont une portion de 513 $ est affectée à la construction routière.

8.5 Risques et avantages

La Municipalité régionale de Waterloo court le risque de voir le rythme des mises en chantier diminuer sensiblement dans la région et, par ricochet, de tirer un revenu moindre qu'escompté des redevances d'exploitation. Si cela se produit, la Municipalité régionale pourrait être forcée de remettre à plus tard certaines autres dépenses liées

à la croissance afin d'être en mesure de rembourser la valeur des billets à ordre à même le fonds où elle a accumulé les redevances d'exploitation perçues. Dans de telles circonstances, la Municipalité régionale se trouverait face à des priorités mal définies en matière d'immobilisations, du fait de l'importance capitale automatiquement accordée aux travaux à réaliser sur les chemins Lackner et Fairway. Autrement, la Municipalité régionale serait obligée de financer les billets à ordre à même ses recettes fiscales générales. Conscients dès le départ de cette réalité, les membres du Conseil municipal régional s'engagèrent dans le processus d'entente « les yeux grands ouverts ».

L'un des avantages retirés par la Municipalité régionale était que la somme de 300 000 $, censée au départ être puisée à même les recettes municipales globales afin d'être affectée aux travaux routiers, serait payée par les promoteurs. En effet, les promoteurs (ou les nouveaux résidents, si on leur transfère les coûts) paient non seulement la portion du coût des deux routes relative à la croissance résidentielle, mais aussi la portion représentant des services à la population déjà en place. Ces deux routes, en plus de constituer un équipement pour le nouvel ensemble domiciliaire, avaient comme vocation de détourner la grande circulation des voies locales. Un autre avantage pour la Région tenait au fait qu'elle était en mesure d'investir dans son fonds d'amortissement, qui procurerait un rendement annuel de 10,5 % plus une correction en fonction de l'inflation jusqu'à l'échéance des billets à ordre. Pour la Région, il s'agissait là d'un placement très rentable car, en établissant son fonds d'amortissement au départ, elle avait prévu un intérêt annuel de 8 %, incluant la correction pour l'inflation.

Du point de vue des promoteurs, l'entente présentait l'avantage de permettre l'enregistrement des plans de lotissement et le début de la construction résidentielle sept ans plus tôt que cela n'aurait été possible sans l'élaboration d'une formule visant le financement et la construction des routes. Le coût assumé par les promoteurs correspond aux 300 000 $ supplémentaires plus la réduction consentie sur les billets à ordre au moment de leur vente à la Région. Comme certains de ces billets étaient censés être remboursés en 1999 et d'autres en 2001, si l'on considère l'an 2000 comme année moyenne de remboursement et 1994 comme première année du processus, on peut conclure que ces billets ont été payés six ans d'avance. La valeur actualisée de 2,6 millions de dollars placés à un taux de 10,5 % pendant six ans est de 1,428 million. C'est là le montant que les promoteurs auraient reçu en vendant leurs billets à une institution financière. Les promoteurs doivent donc encore trouver 1,172 million (2,6 millions moins 1,428 million) plus 300 000 $, c'est-à-dire 1,472 million. Les frais financiers requis pour disposer d'un tel capital jusqu'à ce que la vente de maisons commence à générer des revenus pourraient, à raison de 150 000 $ par année, représenter pour les promoteurs une facture additionnelle de 200 000 $ à 300 000 $. Par conséquent, le coût total assumé par les promoteurs pour financer dès le départ la construction des routes pourrait atteindre 1,8 million de dollars. Ce coût doit, d'une façon ou d'une autre, être reflété par une diminution des profits des promoteurs ou par une augmentation du prix de vente des maisons.

8.6 Commentaires des promoteurs

Une conversation avec M. Karl Magid, président de ICI Realty, l'un des trois lotisseurs engagés dans le processus, a permis de confirmer notre analyse du coût du projet. Bien que des négociations subséquentes avec la Région aient permis aux promoteurs de ne verser que le montant net de leurs coûts, c'est-à-dire la somme d'environ 1,5 million calculée plus haut, les promoteurs ont aussi dû fournir une somme additionnelle se situant entre 300 000 $ et 400 000 $ à titre de « retenue » jusqu'à ce qu'aient été résolues toutes les possibilités d'appel contre le règlement ayant trait aux redevances d'exploitation.

M. Magid a confirmé que le coût total des travaux routiers serait d'environ 4 500 $ par unité résidentielle. En fait, ce coût pourrait s'accroître

advenant le remplacement des maisons en rangée censées faire partie du projet (153 des 449 unités résidentielles) par des habitations individuelles en nombre moindre si l'absence de marché pour les maisons en rangée se prolonge dans la région de Kitchener-Waterloo. Ce montant de 4 500 $ doit être situé dans le contexte des redevances d'exploitation actuellement perçues dans le cadre des projets de développement de la région. Les travaux de lotissement de ICI Realty, qui sont visés par l'accord relatif aux chemins Lackner et Fairway, constituent la deuxième étape de ce qui était à l'origine un lotissement de 130 acres, qui a été reporté en 1985. À la première étape du projet, les redevances d'exploitation totales s'élevaient à 2 000 $ par unité résidentielle et devaient être versées au moment de la délivrance du permis de construction. En 1994, les redevances d'exploitation étaient de 9 100 $ par unité d'habitation, et 50 % de ce montant devait être versé lors de l'enregistrement du plan de lotissement. Le coût par unité s'élevait donc à 9 100 $ plus 4 500 $, soit un montant de 13 600 $, auquel il fallait encore ajouter les frais financiers entraînés par le règlement initial de 50 % des redevances. Le lotissement de ICI Realty comporte un terrain de 1,8 acres désigné pour la construction de 57 maisons en rangée, pour lesquelles des redevances d'exploitation d'environ 130 000 $ ont été versées au départ. Or, il n'existe aucun marché pour de telles habitations à l'heure actuelle. En fait, le promoteur serait probablement heureux de pouvoir vendre ce terrain à des fins de construction d'équipement collectif, par exemple une église, car cela lui permettrait au moins de récupérer les redevances d'exploitation payées d'avance. Lorsque les lots sont vendus à un constructeur, il arrive souvent que celui-ci soit incapable de régler au départ les redevances d'exploitation relatives aux unités résidentielles de ces lots. Dans le cas qui nous occupe, le lotisseur a donc été forcé de continuer d'assumer, pendant six mois supplémentaires, les frais financiers entraînés par le prépaiement d'une portion des redevances d'exploitation—et obligé pour ce faire de renouveler un prêt hypothécaire sur lequel il n'avait pas eu à payer d'intérêts au cours des six mois précédents. Les redevances d'exploitation totales auraient donc facilement pu s'élever à 15 000 $ par unité d'habitation.

L'autre solution possible pour le propriétaire de terrains aurait été de ne pas fournir la mise de fonds nécessaire aux travaux routiers et d'attendre à 2001, année prévue pour leur achèvement. En fait, si la société ICI Realty n'avait pas été en mesure d'obtenir le soutien de deux autres promoteurs, elle aurait été incapable de fournir les fonds requis au départ pour la construction routière. Aux termes de l'accord, non seulement ICI Realty assume-t-elle le coût des travaux routiers, mais elle a aussi dû préparer des terrains au passage de la route, y installer des clôtures, y planter des arbres et y faire d'autres aménagements paysagers, tout cela sans rétribution aucune de la Région. Les promoteurs s'étaient inquiétés de voir que la construction routière prévue pour 1993 avait été reportée à 1996, puis à 1999 et 2001. Selon eux, il n'existait aucune garantie que les routes seraient terminées en 2001, et les travaux pouvaient être reportés indéfiniment. Le paiement de 4 500 $ par unité d'habitation aux fins de construction routière, bien que majorant d'environ 50 % les coûts totaux liés au développement domiciliaire, avait au moins pour résultat de lever le voile d'incertitude entourant l'avenir du projet et de déboucher sur la décision ferme de construire les routes immédiatement.

La conclusion définitive de M. Magid est que s'il a pu poursuivre la construction entreprise dans son lotissement, c'est parce que le terrain a été acheté au prix en vigueur en 1985. Pour construire des immeubles collectifs dans la région de Kitchener-Waterloo, il faut maintenant acquitter des droits totaux égaux ou supérieurs à la valeur des terrains, ce qui a virtuellement éliminé toute construction de tels immeubles dans cette région. Les pressions combinées qu'exercent les droits et les dépenses de développement, les obligations en matière d'aménagement de parcs et les délais d'approbation d'un lotissement par les multiples paliers de gouvernement et les organismes de réglementation—non seulement dans la région de Kitchener-Waterloo, mais à la grandeur de l'Ontario—rendent presque

impossible la mise en valeur d'un lot à un prix permettant qu'on y construise une « habitation à prix abordable ». Les ventes de nouvelles unités résidentielles se font à un rythme lent, et les acheteurs montrent de plus en plus de réticence à payer les prix demandés. Les promoteurs ont fait tout ce qui était en leur pouvoir pour abaisser leurs coûts, et ont rétréci autant que cela était possible l'écart entre le prix qu'ils exigent et le coût des terrains non bâtis. Ils arrivent à la conclusion que, tant dans la région examinée ici que dans l'ensemble de l'Ontario, le coût des droits à acquitter, des permis à obtenir, de l'aménagement de parcs, ainsi que des surtaxes municipales faisant contrepoids au délestage de coûts gouvernementaux—sans oublier le temps requis pour qu'un lotissement porte fruit—ont fait grimper les coûts au niveau maximal pouvant être supporté par le marché. Tout accroissement additionnel des coûts de développement mènera tout simplement au tarissement du nouveau marché de l'habitation.

9. STATION DE TRAITEMENT DES EAUX USÉES À ROCKLAND

Municipalité : Rockland, Ontario.

Entreprise privée partenaire : Dominion Waterworks Limited.

Nature du partenariat : Financement, construction et exploitation.

Service fourni : Traitement des eaux usées.

Quel était l'attrait d'un partenariat du point de vue de la municipalité? Nécessité de trouver une source de financement externe et absence des compétences nécessaires en construction au sein de l'effectif municipal.

Le partenariat a-t-il été une réussite? Le projet ne s'est pas concrétisé.

Mode de sélection de l'entreprise partenaire : Discussions avec des promoteurs locaux en vue d'une entente.

Pourquoi l'entreprise privée s'est-elle engagée dans le partenariat? Dominion Waterworks est spécialisée dans la construction et l'exploitation de stations de traitement de eaux usées, et des promoteurs privés avaient besoin qu'une telle station soit construite pour obtenir des permis de construction.

Économies réalisées et(ou) impulsion donnée aux activités : L'entreprise privée possédait de l'expérience dans l'exploitation de stations de traitement des eaux usées; elle élabora et proposa une formule de financement.

Désavantages : Le ralentissement économique empêchait les promoteurs de faire des prévisions sûres en matière de revenus.

Incidences sur le secteur de l'habitation : Sans la construction de l'usine, l'approbation de tout nouveau permis de construction ou de tout nouveau lotissement dans la municipalité était bloquée. Les frais exigés pour le raccordement au réseau d'égouts auraient fait grimper le prix des maisons tout en abaissant les coûts d'exploitation et les taxes.

Leçons tirées : Les coûts et les risques doivent être partagés, et on doit examiner en détail le cadre réglementaire.

Personne-ressource :
M^me^ Diane Labelle
Chef des services municipaux
Ville de Rockland
C.P. 909
1560, rue Laurier
Rockland (Ontario)
K4K 1L5

9.1 Introduction

Le projet de station d'épuration des eaux usées de Rockland a fait l'objet de plusieurs articles, notamment dans le deuxième numéro d'*Infrastructure*, publication de Price Waterhouse et dans le *Ottawa Citizen* du 26 mai 1994. L'Association canadienne de la construction a en outre décrit ce projet comme un exemple d'innovation en matière de financement d'infrastructures, et M. Jean Vachon, ancien chef des services municipaux de Rockland, en a traité dans une présentation à l'occasion d'un colloque organisé par l'Institut canadien d'administration publique, le 16 avril 1993.

Rockland est une ville de quelque 7 800 habitants située à 35 km à l'est d'Ottawa. Bénéficiant de la proximité d'Ottawa, elle a enregistré une croissance démographique d'environ 40 % au cours des cinq dernières années. Le prix des maisons y étant un peu moins élevé que dans les autres localités de la région d'Ottawa, on espérait que la municipalité devienne capable de supporter une population d'environ 25 000 personnes.

À l'heure actuelle, la Ville de Rockland est dotée d'installations de traitement aérobie des eaux usées qui datent de 1977 et possèdent une capacité suffisante pour servir une population de

7 500 personnes. Cette capacité devenant de plus en plus sollicitée, le ministère des Affaires municipales cessa en 1988 toute approbation préliminaire des projets de lotissement soumis. En 1992, la Ville arrêta de délivrer des permis de construction, sauf dans le cas des lotissements déjà approuvés. Les promoteurs locaux firent alors pression sur le conseil municipal pour qu'il trouve des moyens d'assurer la poursuite du lotissement. À la Ville, on craignait en outre qu'à défaut de trouver une solution à l'insuffisance de capacité de traitement des eaux usées, on assisterait à des pertes d'emplois dans l'industrie locale de la construction.

La Ville estimait qu'il serait impossible de demander à la population existante d'assumer le coût de l'usine d'épuration des eaux usées nécessaire à la poursuite du développement.

Le conseil municipal avait adopté en 1991 un règlement en matière de redevances d'exploitation, mais, vu le blocage du développement découlant du manque d'installations d'épuration, la source des redevances d'exploitation s'était tarie. On se préoccupait aussi du fait que les redevances d'exploitation sont censées couvrir uniquement la portion des coûts d'infrastructures liée à la croissance. Or, un expert consulté par la Ville arriva à la conclusion que la population existante devrait assumer environ 56 % du coût de la nouvelle usine. Des calculs ultérieurs ramenèrent ce chiffre à 38 %; quoi qu'il en soit, le conseil municipal jugea qu'il s'agissait là d'une charge excessive à imposer aux résidents déjà installés. Les membres du conseil estimèrent, à l'unanimité, que la nécessité de construire une nouvelle usine était fondée uniquement sur les besoins des ensembles domiciliaires projetés; quant à la nécessité d'utiliser la nouvelle usine pour procéder à un traitement secondaire des eaux usées, elle était imputable à l'accroissement de la population. En somme, rien ne justifiait qu'une portion des coûts de construction puisse être imputée aux contribuables déjà installés.

La Ville examina aussi l'application des dispositions préliminaires de la Loi sur les redevances d'exploitation, mais se heurta à des difficultés au moment de déterminer le secteur bénéficiaire. En effet, si l'on désignait comme bénéficiaires les nouveaux lotissements situés à la périphérie de la municipalité, on ne pourrait alors toucher de telles redevances sur les nouvelles unités de logement construites sur des terrains intercalaires au sein des secteurs déjà habités. Il semble que la municipalité comporte entre 500 et 600 terrains de ce type, qui pourraient être mis en valeur tout en demeurant exempts de redevances d'exploitation.

La Ville se mit en contact avec diverses institutions financières et sociétés de placement et tenta de les convaincre de prendre la responsabilité de la dette à contracter pour construire la nouvelle usine de traitement. Le raisonnement proposé par la Ville était qu'au moment de l'émission des permis de construction, il serait possible de percevoir des droits qui serviraient à rembourser la dette. Chacune des institutions refusa. La raison de leur refus ne fut pas précisée, mais elle tient peut-être à certaines considérations soulevées ultérieurement, à savoir : un ralentissement des activités de construction et un prolongement des périodes de remboursement pouvaient, à leur tour, réduire les rentrées de fonds tirées du raccordement au réseau d'égouts et ainsi faire obstacle au remboursement intégral des capitaux empruntés et de l'intérêt couru. C'est à la suite d'une rencontre à l'improviste de représentants de Dominion Waterworks Limited que fut élaboré le projet d'entente.

9.2 Projet de solution pour Rockland

Un nouveau projet de partenariat financier fut lancé par Dominion Waterworks Limited et quelques-uns des principaux promoteurs possédant des terrains à Rockland. Ce partenariat permettrait de financer, de construire et d'exploiter pour une durée maximale de 20 ans une station de traitement des eaux usées d'une capacité de 10 000 m³. Après 20 ans, la municipalité deviendrait propriétaire de l'usine et veillerait à son exploitation. Dominion Waterworks possède de l'expérience dans l'exploitation de stations de traitement des

eaux usées et est en mesure d'assurer la conception et la construction d'une telle usine. Les promoteurs partenaires de Dominion Waterworks possédaient des terrains dont le développement était bloqué par l'absence d'usine d'épuration.

Le coût total de l'usine fut établi à 12,6 millions de dollars. Celle-ci pourrait répondre aux besoins d'environ 18 000 personnes, ce qui permettrait facilement d'ajouter 3 500 unités d'habitation aux 2 700 déjà existantes dans la municipalité.

Comme le coût fixe de 12,6 millions visait le service à offrir à 3 500 unités d'habitation, le coût par unité s'élevait à 3 600 $. Par conséquent, selon l'entente projetée entre les entreprises partenaires et la Ville, cette dernière percevrait, pendant 20 ans, des frais de raccordement au réseau d'égouts chaque fois qu'elle délivrerait un permis autorisant la construction d'une nouvelle unité de logement. Le montant des droits perçus augmenterait de 12 % par année, et s'établirait la première année 12 % au-dessus du coût de base de 3 600 $, soit à 4 032 $. Ce mécanisme d'augmentation visait à couvrir les intérêts, ou frais financiers, liés à l'investissement initial. Par ailleurs, s'il advenait, avant la fin de la période de 20 ans, que 3 500 nouvelles unités d'habitation soient raccordées au réseau ou que la capacité de 10 000 m³ soit entièrement utilisée, alors l'accord prendrait fin, et la Ville deviendrait propriétaire des installations et cesserait de percevoir des droits de raccordement. Si, au contraire, la période de 20 ans s'écoulait sans que 3 500 nouvelles unités d'habitation aient été raccordées au réseau d'égouts, la Ville ne serait en aucune façon tenue de continuer à percevoir ces frais. Donc, l'ensemble du risque représenté par la possibilité de voir le développement ralentir et, conséquemment, les recettes en droits de raccordement être inférieures aux prévisions serait assumé par Dominion Waterworks et ses partenaires du secteur privé.

La Ville calcula le coût moyen par unité de logement de cette formule, en posant comme hypothèse le raccordement de 175 unités chaque année pendant 20 ans. Les frais de raccordement augmentant de 12 % par année, la Ville aurait perçu en tout, selon ce scénario, quelque 50,84 millions de dollars après 20 ans; en répartissant ce montant sur 3 500 unités de logement, on arrive à un coût moyen de 14 525 $ pour chacune d'elles. On compara ces coûts à ceux du centre de traitement existant, dont la construction en 1977 avait coûté 6,3 millions. Dans ce cas, on avait prévu une période de 40 ans pour le financement, avec une augmentation moyenne des coûts de raccordement de 12,5 % par année. Selon l'accord conclu pour cette première usine, la capacité de celle-ci devait répondre aux besoins de 1 300 unités d'habitation, et le coût final avait été de 24 451 $ par unité. Dans le cadre du partenariat proposé, on estimait donc être en mesure d'appliquer une formule très supérieure à celle qui avait été employée par le passé.

Dans un effort visant à ce que l'augmentation des frais de raccordement n'ait pas d'influences négatives sur le prix des maisons à Rockland, la Ville proposa de réduire les frais de contrôle des lotissements qu'elle exigeait ainsi que les impôts de lotissement liés au développement. Ainsi, tout en maintenant à 900 $ le coût des permis, elle ramènerait de 5 500 $ à 3 650 $ les impôts de lotissement par unité d'habitation, et de 1 200 $ à 300 $ par unité d'habitation les frais de contrôle des lotissements. Par conséquent, malgré l'augmentation de 3 600 $ attribuable aux frais de raccordement au réseau d'égouts, les frais totaux par nouvelle unité d'habitation passeraient seulement de 7 600 $ à 8 450 $.

Autre avantage offert par la nouvelle usine, elle occuperait une superficie moindre que les bassins existants, libérant donc, une fois ceux-ci remplis, quelque 60 acres d'un terrain situé au bord de l'eau entre la route 17 et la rivière Ottawa. Sans compter qu'en redonnant le feu vert au lotissement, on permettait la mise en route de divers projets commerciaux dans la municipalité.

M. Vachon, dans la synthèse de sa présentation à l'occasion du colloque de l'Institut canadien, résumait comme suit les trois avantages qu'offrait la formule proposée à la Ville de Rockland : 1) le

niveau d'emploi dans l'industrie de la construction serait maintenu; 2) des terrains possédant un potentiel de développement hors du commun seraient revalorisés; et 3), l'aspect le plus important dans tout cela était que les contribuables déjà installés à Rockland n'auraient aucuns coûts à assumer.

9.3 Commentaires

La Ville de Rockland souhaitait, grâce à ce projet, pouvoir mettre en service une nouvelle station de traitement des eaux usées qui rendrait possible la poursuite du développement de la municipalité. Toutefois, du côté de la Ville, on tenait à ce qu'aucun coût lié à la mise en place de nouvelles installations d'épuration ne soit à la charge des résidents déjà installés, et cela même si un expert en frais de développement avait indiqué que 56 % des retombées positives des investissements (évaluation ultérieurement ramenée à quelque 38 %) représenteraient des avantages pour les contribuables déjà en place. En conclusion, il faudrait que les nouveaux résidents supportent l'ensemble des coûts.

Les discussions, portant notamment sur la participation de promoteurs locaux au financement d'une solution au problème, commencèrent au début des années 1990, époque de forte inflation dans l'industrie du logement. On élabora une formule exigeant la perception de droits de 3 600 $, augmentant de 12 % par année, au moment de l'émission de chaque permis de construction relatif à une nouvelle habitation. Il en coûterait donc un peu plus de 4 000 $ pour faire raccorder une habitation au réseau d'égouts la première année d'exploitation de la nouvelle usine. Cette somme représenterait moins de la moitié du montant total payé sous forme de permis et de droits liés aux nouvelles habitations. Cependant, l'augmentation rapide des frais de raccordement au réseau aurait pour conséquence de les porter, au cours de la 20e année (la dernière année de perception des frais, selon l'entente), à 34 726 $ par unité d'habitation—c'est-à-dire des frais 9,6 fois plus élevés qu'au départ. Or, même en posant comme hypothèse que l'inflation serait de 5 % par année, celle-ci ne mènerait, au bout de 20 ans, qu'à des frais 2,6 fois plus élevés qu'au départ. Cela signifie donc qu'en dollars réels, les frais auraient été multipliés par environ 3,7 pendant la durée de l'accord. En considérant les choses sous un autre angle, on voit que les frais de raccordement au réseau d'égouts de l'année de base représentent, à 3 600 $, 42,6 % du montant total des droits de développement et frais de permis, qui est de 8 450 $. En augmentant de 12 % par année, la portion de ce total représentée par les frais de raccordement passerait à 34 700 $, pendant que la portion restante, si elle augmentait au même rythme que l'inflation, serait portée à 12 870 $. Ainsi, le poids relatif des frais de raccordement passerait de 42,6 % à 72,9 % des frais totaux.

Selon les chiffres de la Ville, les frais de raccordement seraient en moyenne de 14 525 $ par unité de logement. Toutefois, les frais de raccordement des premières unités (environ 4 000 $) seraient sensiblement moindres que ceux des dernières unités (34 700 $). On assisterait donc, pendant la période de 20 ans prévue par l'entente, à une augmentation tant absolue que relative de la charge représentée par les frais de raccordement au réseau d'égouts.

La proposition des promoteurs supposait que la Ville de Rockland soit cosignataire de l'emprunt bancaire contracté par Dominion Waterworks, de façon à permettre un taux d'intérêt plus avantageux. En acceptant, la Ville s'exposerait cependant au risque que les recettes soient moindres que prévues. Elle tenta alors d'obtenir de la part des promoteurs des garanties—lettres de crédit ou hypothèques immobilières—la protégeant de ce risque.

De leur côté, les promoteurs étaient préoccupés par la dégradation marquée de la conjoncture économique depuis la fin des années 1980. Auparavant, en effet, le rythme d'augmentation de la valeur des maisons et la forte demande auraient facilement permis que la hausse des frais liés au développement soit absorbée par le prix de vente des maisons.

À l'heure actuelle, le prix des maisons est bas, et on n'assiste chaque année qu'à de modestes augmentations. En outre, les compressions budgétaires du gouvernement fédéral et les craintes de pertes d'emplois suscitées par ces compressions ont été des facteurs supplémentaires de détérioration du marché de l'habitation dans la région d'Ottawa.

Autre question de nature à inquiéter les promoteurs, quel serait l'impact des frais de raccordement au réseau d'égouts sur la demande d'habitations à Rockland, au fil des augmentations annuelles de 12 %? Le faible prix du logement est l'un des principaux attraits de Rockland, et les gens sont disposés à parcourir de plus grandes distances s'ils peuvent ainsi réduire leurs coûts de logement. Or l'envolée des frais de raccordement au réseau d'égouts risquait de faire disparaître cet attrait, et donc l'avantage concurrentiel de Rockland par rapport aux autres localités. Ajoutons qu'il aurait malgré tout fallu raccorder 3 500 nouvelles unités d'habitation au réseau d'égouts—et cela le plus vite possible, afin de ne pas avoir à exiger les frais de raccordement élevés prévus pour la fin de la période. Par exemple, la dixième année, les frais se seraient trouvés à être multipliés par un peu plus de trois par rapport à leur niveau initial, et se seraient élevés à 11 180 $ par année (pour finalement atteindre 34 700 $ la 20e année, c'est-à-dire un montant 9,6 fois plus élevé qu'au départ). À la lumière de ces données, on voit qu'un scénario de croissance lente les premières années aurait eu pour effet de repousser dans le temps le raccordement d'une proportion relativement élevée des nouvelles unités—laquelle proportion aurait été soumise aux frais fortement accrus exigés à l'approche de la 20e année de l'accord. Ces frais élevés auraient eu pour effet de freiner encore davantage la demande de nouveaux logements.

9.4 Évaluation

Le conseil municipal représentant les citoyens déjà présents dans la municipalité, bien que disposé à accepter les coûts d'exploitation plus élevés qu'entraînerait la mise en service d'une nouvelle usine, refusait d'assumer quelque portion que ce soit des coûts d'immobilisation du projet de construction. En dépit du fait que les nouvelles installations permettraient un meilleur traitement des eaux usées que l'usine déjà en place—dont bénéficieraient tous les résidents, anciens comme nouveaux –, que la libération des 60 acres occupés par les bassins apporterait plus tard des recettes à la Ville et des avantages aux résidents déjà installés, et que la croissance rendue possible par la nouvelle usine se traduirait par un accroissement de clientèle pour les commerces et entreprises de la municipalité, et serait bénéfique aux résidents travaillant dans le secteur de la construction, la Ville refusa qu'on demande aux résidents déjà installés d'assumer un portion, même infime, des coûts d'immobilisation de l'usine projetée. Aux dires de M. Vachon, chef des services municipaux de l'époque, c'était là l'élément essentiel de l'avis émis par la Ville : il n'était pas question que les gens vivant déjà à Rockland assument quelque portion que ce soit des coûts.

Il peut se présenter des cas où la demande de nouvelles unités d'habitation est telle qu'il devient possible de faire assumer aux nouveaux résidents le coût intégral d'installations profitant à toute la population d'une municipalité. L'implantation d'une nouvelle industrie—usine de fabrication d'automobiles, mine, etc.—ou l'essor d'une agglomération urbaine voisine peut stimuler suffisamment la demande de nouveaux logements pour qu'il soit possible d'inclure dans le prix de vente des maisons tous les coûts de mise en valeur. Cependant, dans un contexte de concurrence—et plus particulièrement lorsque la demande ne progresse qu'à un rythme modéré—le choix de faire assumer aux nouveaux résidents des coûts de développement substantiels peut ralentir, voire mettre en péril, la croissance même sur laquelle on misait au départ. Dans une telle situation, l'augmentation des recettes globales générées suivra celle des frais exigés pour chaque nouvelle unité d'habitation, mais seulement jusqu'à un certain point. Passé ce point, l'augmentation des frais de développement par unité de logement pourrait faire chuter

suffisamment la demande de nouvelles unités pour donner lieu à un repli des recettes totales.

La formule décrite ci-dessus ne permit pas (compte tenu notamment de la conjoncture économique) que le projet se matérialise.

10. TRAITEMENT DES EAUX USÉES D'OTTAWA-CARLETON

Municipalité : Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton.

Entreprise privée partenaire : Professional Services Group Canada Incorporated.

Nature du partenariat : Exploitation et entretien d'équipements existants.

Service fourni : Traitement des eaux usées.

Quel était l'attrait d'un partenariat du point de vue de la municipalité? Quantité de travail à accomplir pour mettre en service de nouvelles installations, et insuffisance de temps pour former le personnel requis.

Le partenariat a-t-il été une réussite? Les nouveaux équipements ont été mis en service dans les délais et font l'objet d'une exploitation satisfaisante.

Mode de sélection de l'entreprise partenaire : Appel de propositions, évaluation, sélection d'un soumissionnaire.

Pourquoi l'entreprise privée s'est-elle engagée dans le partenariat? Entreprise spécialisée dans l'exploitation de ce genre d'installations.

Économies réalisées et(ou) impulsion donnée aux activités : La mise en service de nouveaux équipements faisait appel à de nouvelles compétences; le développement des compétences voulues à l'interne et la mise en œuvre subséquente de programmes de formation en milieu de travail auraient entraîné des retards.

Désavantages : Certains portions du système sont exploitées par le secteur privé, d'autres par le secteur public, ce qui se traduit par un certain degré d'inefficacité; par ailleurs, la Région est liée par un contrat de longue durée pouvant occasionner certains désavantages sur le plan financier.

Incidences sur le secteur de l'habitation : Aucune incidence directe sur l'offre de logements; toutefois, une augmentation des coûts d'exploitation a été évitée.

Leçons tirées : Un partenariat peut se dérouler de façon favorable si les deux parties ont clairement défini leurs attentes au départ.

Personne-ressource :

Mr. McCartney, P. Eng.
Manager, Wastewater Treatment Plant
R.M.O.C.
800 Green Creek Drive
Gloucester, Ontario
K1J 1A6

10.1 Introduction

L'édition d'août 1994 de *Municipal World* contenait un article décrivant la sélection d'un entrepreneur exploitant dans la région d'Ottawa-Carleton. Les renseignements relatifs à l'étude de cas présentée ici proviennent de cet article, de conversations téléphoniques avec M. Dave McCartney, directeur de la station de traitement des eaux usées, ainsi que de documents du conseil régional.

Le traitement des eaux usées consiste, essentiellement, à séparer l'eau des matières solides, de façon que l'eau puisse retourner à la rivière ou au lac d'où elle a été tirée. Le traitement primaire fait appel à des méthodes physiques et chimiques de séparation des solides, tandis que le traitement secondaire est l'application de procédés biologiques et physiques. À la fin du processus, il reste plusieurs types de solides. Le sable et les autres solides sont envoyés aux sites d'enfouissement, tandis que le chapeau de matières flottantes (écume) et les boues font l'objet d'un traitement supplémentaire destiné à prévenir la putréfaction. On a recours à des micro-organismes anaérobies pour décomposer les matières organiques. Après un certain temps, l'eau est retirée et les boues

stabilisées et déshydratées—les biosolides—sont soit éliminées ou réutilisées.

10.2 Système d'épuration des eaux usées d'Ottawa-Carleton

En 1991 et 1992, le Centre environnemental Robert Pickard, situé dans la région d'Ottawa-Carleton, fut l'objet d'un vaste projet de modernisation et d'agrandissement. Dans un rapport daté du 9 octobre 1991, le commissaire aux Services environnementaux faisait savoir au conseil régional que les nouvelles installations de traitement secondaire seraient mises en service en septembre 1992, et pleinement opérationnelles le 31 décembre 1992, ce qui répondrait aux exigences posées par le ministère de l'Environnement en matière d'effluents. De nouvelles installations de traitement des boues, comprenant un complexe de digestion ainsi qu'un bâtiment abritant les équipements d'épaississement et de déshydratation, seraient également mises en service au cours de 1992.

Les Services environnementaux d'Ottawa-Carleton avaient reçu quantité d'expressions d'intérêt de la part d'entreprises souhaitant assurer la conception, la construction et l'exploitation d'une station de réutilisation des biosolides. À cette époque, on enfouissait à la décharge de Trail Road les biosolides produits au Centre Robert Pickard; on prévoyait cependant qu'à compter du début de 1992, ils seraient enfouis à la décharge de Laidlaw, située dans le secteur ouest de Carleton. Signalons que dans son rapport, le commissaire indiquait que l'enfouissement ne constituait pas une solution optimale à long terme dans le cas des biosolides.

Le département proposa que les nouvelles installations de digestion, d'épaississement et de déshydratation du Centre Robert Pickard soient exploitées et entretenues par une entreprise privée, en évoquant les raisons suivantes :

- Vu le peu de temps disponible, on pouvait difficilement envisager de confier ces tâches aux effectifs de la Municipalité régionale (« la Région »).
- D'un point de vue organisationnel, l'impartition permettrait d'articuler ensemble le traitement des biosolides et l'élaboration d'un programme global de gestion des biosolides.
- L'impartition du traitement des biosolides s'inscrivait dans un modèle logique de répartition des activités de gestion des installations.
- La surveillance de la qualité des effluents continuerait d'être entièrement assurée par la Région.
- Les documents sur les coûts d'exploitation produits pendant les trois à cinq ans d'un contrat permettraient d'établir des comparaisons avec les possibilités de recours ultérieur aux effectifs de la Région.

La principale différence entre les anciennes méthodes de traitement et les nouvelles tient à la quantité des dispositifs commandés par ordinateur. Des contrôleurs de circuits logiques dirigent le fonctionnement de nombreux dispositifs de contrôle à distance des procédés. La mise en place et la surveillance de tels appareils doivent être assurées par des gens d'expérience. Le Département des services environnementaux estima qu'il était possible de confier ces fonctions au secteur privé, du fait qu'elles formaient une portion clairement définie et distincte du processus global de traitement des eaux usées.

Le commissaire aux Services environnementaux ajoutait que trois personnes seraient nécessaires pour superviser les fonctions d'exploitation et d'entretien imparties ainsi que pour élaborer un programme de gestion des biosolides. Parmi les trois postes, celui de directeur devrait être confié à un ingénieur principal, et celui de surintendant du traitement des boues, à un technologue possédant une vaste expérience pratique; la troisième personne tiendrait lieu de coordonnateur du contrat et fournirait un soutien administratif et technique au surintendant sur les questions reliées à l'administration du contrat.

Comme le mentionnait l'article de *Municipal World*, plusieurs facteurs plaidaient en faveur de l'impartition du traitement des biosolides. L'expansion et la modernisation du Centre Robert Pickard sollicitaient un maximum d'attention de la part de la direction, et la Région aurait beaucoup de difficulté à trouver le personnel supplémentaire requis, sans compter qu'il faudrait fournir à celui-ci une formation spécialisée. Une entreprise privée connaissant bien le domaine pourrait gérer de façon efficace et rentable les procédés en question et, en mettant ses ressources à la disposition de la Région, permettrait à cette dernière de respecter son calendrier serré de mise en service.

10.3 Processus de sélection

En avril 1992, le commissaire aux Services environnementaux présenta un nouveau rapport au conseil régional. Dans ce rapport, le commissaire signalait la mise sur pied d'un jury de sélection formé de représentants de la Région ainsi que d'employés de RPA Consultants Limited et de RV Anderson Associates Limited. Ce jury avait préparé un appel de propositions détaillé et une procédure d'évaluation des propositions. Le jury avait pour mandat de trouver une entreprise qui pourrait non seulement s'acquitter des fonctions requises de façon efficace et efficiente, mais aussi protéger les investissements de la Région en fournissant le meilleur rapport qualité-prix.

Le jury s'était procuré les documents relatifs à divers appels de propositions et contrats auprès d'autres municipalités ayant retenu les services d'entreprises privées pour l'exploitation de stations de production d'eau potable ou de traitement des eaux usées, et il se servit de ces documents comme point de référence pour élaborer l'appel de propositions de la Région. Les soumissionnaires éventuels eurent six semaines pour étudier les exigences de la Région, et chacun put, sur rendez-vous, visiter les lieux. Comme certaines des entreprises avaient soulevé des questions, on leur transmit un addenda, et l'échéance fut reportée afin que chacune puisse prendre le temps d'examiner les renseignements additionnels fournis et y donner suite.

On détermina des modalités de paiement, comportant tant des frais fixes que des frais variables, et on demanda aux soumissionnaires de présenter une proposition en deux volets : un volet technique, délimitant les services proposés et précisant les compétences et l'expérience de l'entreprise; et un volet indiquant le coût des services proposés. Le jury estima qu'un contrat de cinq ans serait suffisamment long pour faire ressortir des données économiques utiles. Huit entreprises présentèrent des propositions concurrentielles.

Les propositions furent évaluées selon plusieurs critères : compétences globales de l'entreprise, ressources financières, expérience et possibilités des dirigeants, services de soutien, nombre de projets en cours, importance des effectifs, valeur des activités, résultats et prix obtenus en matière de sécurité, bureau principal de la direction et plan de dotation, compétences et expérience du personnel qui serait affecté aux installations, connaissances techniques, méthodes d'exploitation, créativité, clarté de la présentation, coûts globaux et valeur procurée à la Région.

Le volet technique de la proposition de chacune des huit entreprises fut examiné avec soin, et l'on retint trois soumissionnaires : Professional Services Group (PSG), Operations Management Int. et Air and Water Technologies. Une vérification des références et des entrevues permirent de mieux saisir les propositions et les façons de faire de ces trois soumissionnaires, et menèrent à un rajustement de l'évaluation technique.

On entreprit alors une analyse financière complète des propositions de coûts, portant notamment sur les coûts de mise en route et les coûts ordinaires d'exploitation ainsi que sur les prévisions de rajustements en fonction de l'inflation. On procéda à une comparaison mettant en parallèle les coûts d'exploitation calculés en dollars de l'année budgétaire (dollars courants). La formule d'évaluation appliquée était la suivante : le plus

bas soumissionnaire obtient 50 points; toute soumission supérieure de 50 % à la plus basse obtient un score de zéro; toute autre soumission fait l'objet d'une répartition proportionnelle. PSG fut l'entreprise retenue, même si ses coûts d'exploitation dépassaient légèrement (de 0,2 %) ceux du plus bas soumissionnaire. En revanche, le facteur d'accroissement de la valeur proposé par PSG faisait état de garanties de rendement solides et bien définies, de la plus vaste expérience d'exploitant parmi les soumissionnaires, d'antécédents touchant spécifiquement des usines importantes et complexes, d'excellentes références, d'une équipe d'exploitation sur place des plus qualifiées, du programme d'entretien de centrifugeuse le plus complet ainsi que d'un engagement clair à respecter les conditions de l'entente—et l'entreprise obtint en outre la cote de confiance la plus élevée attribuée par le jury.

10.4 Accord conclu

Au moment de confier l'exploitation de certaines installations au secteur privé, la Région voulait s'assurer que des normes de qualité élevées seraient respectées, qu'un contrôle serré serait exercé sur toute possibilité d'émission d'odeurs et que l'efficacité des composantes du système serait maintenue. Le contrat d'exploitation et d'entretien qui fut signé le 21 avril 1992 précisait les obligations de l'entreprise exploitant les installations.

L'entreprise exploitante doit gérer, faire fonctionner et entretenir les équipements, ainsi qu'effectuer les réparations et les remplacements de pièces nécessaires, tout en respectant les exigences du ministère de l'Environnement de l'Ontario de même que l'ensemble des lois et règlements du Canada et de l'Ontario. Pendant la période de mise en service des installations, l'exploitant doit coopérer avec la Région et les entrepreneurs de construction en mettant à la disposition de ces derniers des employés de soutien et en leur offrant son appui, notamment sur le plan technique. Au fur et à mesure que les équipements deviendront opérationnels, l'exploitant assumera toutes les responsabilités touchant la gestion et l'exploitation de chacun des éléments des installations.

L'accord prévoit la tenue, chaque semaine, de rencontres de révision en compagnie de représentants de la Région, ainsi que de réunions mensuelles, la préparation de rapports mensuels d'exploitation et d'entretien et celle d'un rapport annuel qui devra être déposé dans les 30 jours suivant la fin de l'année. Ce dernier rapport doit contenir un résumé des opérations de l'année, la description de tout événement important survenu de même que les recommandations de modifications visant le programme d'entretien et les dépenses en immobilisations pour chacune des cinq prochaines années.

Une entente a été conclue relativement à un plan de dotation, dans laquelle sont notamment précisées les compétences particulières requises pour occuper certains postes clés. Aux termes de l'entente, ce plan de dotation est nécessaire au bon fonctionnement et à la sécurité des installations, et l'exploitant est tenu de combler tout poste vacant dans un délai de 30 jours—à défaut de quoi il s'engage à verser à la Région une somme de 750 $ par journée de travail pour tout poste laissé vacant au-delà de la limite de 30 jours.

L'exploitant assume les coûts de réparation et de remplacement, jusqu'à concurrence de 25 000 $ par élément. Les coûts de réparation et de remplacement supérieurs à 25 000 $ pourront être assumés conjointement par la Région et l'exploitant. L'accord comporte aussi des clauses relatives aux heures de fonctionnement, au programme de sécurité, à l'élimination des boues, à l'apparence des installations et des terrains, aux relations publiques, aux manuels d'exploitation, aux méthodes de fonctionnement normalisées, aux analyses de laboratoire, aux programmes d'intervention d'urgence ainsi qu'au soutien comptable et juridique.

La Région peut mettre fin à l'accord si l'exploitant perd son droit à la garantie de l'assurance ou s'il manque à une obligation contractuelle et ne remédie pas au manquement

dans un délai raisonnable; ou encore l'entente prendra fin 90 après que la Région aura transmis à l'exploitant un avis écrit l'informant de son intention d'y mettre fin. De son côté, l'exploitant peut mettre fin à l'accord si la Région manque à une obligation contractuelle et ne remédie pas au manquement dans un délai raisonnable.

Lorsque l'accord prendra fin, l'exploitant devra rendre les installations dans l'état où elles se trouvaient, à l'exclusion de l'usure normale, à la date où il en a pris possession. L'exploitant doit aider la Région à prendre en charge l'exploitation et l'entretien des installations, et doit être indemnisé pour la fraction non amortie du coût des équipements qu'il a achetés en relation avec la prestation des services précisés dans l'accord, ce qui inclut le matériel de laboratoire et de bureau ainsi que les véhicules achetés ou loués.

La Région se charge de gérer et d'exploiter le reste du Centre Robert Pickard conformément aux exigences du ministère de l'Environnement de l'Ontario. La Région doit aussi s'assurer, dans la mesure où cela est raisonnablement possible, que ses activités dans le reste du Centre Robert Pickard ne portent pas atteinte à la capacité de l'exploitant d'assumer ses fonctions et responsabilités.

10.5 Commentaires

En impartissant ses installations de traitement des biosolides, la Région a pu intégrer, aussi vite et aussi efficacement que possible, de nouveaux équipements à son système global de gestion des eaux usées. L'expérience de PSG dans l'exploitation de divers systèmes de traitement s'est avérée des plus précieuses. Participant à la mise en service des installations, cette entreprise a mis en lumière des modifications possibles qui ont mené à une amélioration du fonctionnement. PSG a collaboré étroitement avec les employés de la Région et avec les ingénieurs-constructeurs en vue d'atteindre les objectifs opérationnels de façon efficace et rapide.

La Région surveille de très près le fonctionnement courant des installations. Les employés de la Région et ceux de PSG entretiennent des rapports harmonieux, et le fonctionnement des équipements de traitement des biosolides est intégré à celui du système du Centre environnemental Robert Pickard.

Du côté de la Région, on se demande à l'heure actuelle si l'on n'a pas à assumer des coûts inutilement élevés. Il était difficile, au départ, d'estimer ce que coûterait l'exploitation de nouvelles installations en se basant entre autres sur les résultats obtenus ailleurs avec des équipements similaires; tout comme il était difficile de définir les besoins en matière de ressources humaines et d'entretien. Le contrat précise le nombre de personnes requises pour certaines activités; or les faits révèlent qu'un effectif moindre suffirait pour veiller au bon fonctionnement du système. Seulement, tant que le contrat n'aura pas été modifié, la Région devra continuer à assumer les coûts liés à la présence d'un effectif trop important. De même, il est maintenant clair que la fréquence d'entretien des centrifugeuses spécifiée dans le contrat est trop élevée. À cela s'ajoute le fait que, de façon globale, le fonctionnement des installations coûte moins cher que prévu; toutefois, le contrat ne comporte aucune disposition visant le partage des profits avec la Région.

M. Dave McCartney, qui dirige la station de traitement des eaux usées et qui s'occupe de ces installations depuis le départ, est d'avis qu'une fois écoulée la durée du contrat, il s'avérera probablement plus économique de confier à une seule entité—soit la Région ou une entreprise privée—l'exploitation de l'ensemble du système de traitement des eaux usées. Mettre deux entités aux commandes de parties différentes d'un même système engendre un certain degré de rigidité combiné à des chevauchements sur les plans de l'administration et de l'exploitation. Même si PSG, par son savoir-faire, a joué un rôle inestimable dans la mise en place du système, il est maintenant clair que les employés de la Région seront en mesure d'assurer l'exploitation de l'ensemble du système, si une décision était prise en ce sens. M. McCartney estime qu'il serait plus rentable qu'un tel mandat global soit confié

soit à la Région ou à une entreprise privée. Ce n'est qu'une fois écoulée la durée du contrat qu'on saura si la Région préfère impartir l'ensemble des activités, les prendre toutes en charge ou continuer d'appliquer une formule mixte.

L'un des avantages de l'accord présentement en vigueur est qu'il permet aux employés de la Région d'explorer de très près l'application d'une formule d'impartition. Par sa collaboration à des activités conjointes et la surveillance qu'elle exerce sur le travail de l'entreprise exploitante, la Région est bien placée pour voir comment procède cette entreprise et quels sont les coûts et les avantages liés à ses façons de faire, et aussi comment ces coûts et avantages se comparent à ceux qui sont liés à ses propres méthodes.

Selon M. McCartney, il n'existe aucune raison fondamentale empêchant un organisme public d'exploiter des installations avec la même efficacité et la même efficience qu'une entreprise privée. Bien sûr, les principes sous-jacents de l'activité gouvernementale et de l'entreprise privée ne sont pas les mêmes. Bien qu'il se fasse souvent accuser « d'aller trop loin dans sa recherche de la perfection », le secteur public garde à l'esprit l'intérêt des générations futures dans sa façon d'aborder la gestion d'installations. Les employés du secteur public qui jouent le rôle d'exploitants sont fiers de contribuer à la qualité de l'environnement ainsi qu'au mieux-être futur de leurs proches et de la collectivité dans son ensemble. Un exploitant privé sera plus susceptible de se préoccuper d'obtenir des profits soutenus, et donc d'adopter une vision à plus court terme de l'importance globale des tâches dont il s'acquitte. Par conséquent, lorsqu'il est question d'installations telles que les équipements de traitement des biosolides du Centre environnemental Robert Pickard, il importe que quelqu'un soit désigné, tant du côté de l'exploitant que de celui de la Région, avec comme mission de contrôler non seulement le respect des normes d'exploitation courante, mais aussi l'entretien et le renouvellement de l'équipement, de façon à ce que celui-ci conserve toute l'efficacité qu'il avait lorsque l'entreprise privée a pris en charge l'exploitation. Au sein du secteur public, on n'écarte jamais la possibilité qu'en l'absence de surveillance étroite, une entreprise exploitante profite d'un contrat à court terme pour tenter de réaliser des économies en ne s'acquittant pas de ses obligations au chapitre de l'entretien—ruinant ainsi le potentiel des installations. De toute évidence, lorsque l'entreprise privée est spécialisée dans l'exploitation d'usines de traitement des eaux usées, et a une réputation à maintenir, ce genre de lacunes relatives à l'entretien risque peu de se produire.

Si un organisme public motivé peut exploiter des équipements aussi bien qu'une entreprise privée, ce qu'il risque par contre, c'est de voir apparaître au fil du temps un certain recul de l'ingéniosité, une perte d'intérêt à l'égard des possibilités d'innovation et une tendance à s'en remettre à des façons de procéder plutôt statiques. Il y a plusieurs années, la station régionale de traitement des eaux usées, qui datait des années 1960, faisait l'objet d'une exploitation qui laissait à désirer, et sa modernisation nécessitait des investissements de 360 millions de dollars. À cette époque, un emploi dans une station d'épuration des eaux usées était considéré comme un emploi de statut inférieur et sans avenir, du fait de la perception de « travailleur d'égouts » qui s'y rattachait. De nos jours, les gens qui occupent de tels emplois se perçoivent comme des environnementalistes et sont fiers de leur travail. Ils travaillent dans de bonnes conditions et estiment gagner leur vie de façon honorable. Cela dit, par comparaison au secteur privé, constamment attentif aux coûts et aux nouveaux procédés pouvant mener à des économies, le secteur public est loin d'être soumis aux mêmes pressions extérieures constantes qui l'inciteraient à maintenir un niveau élevé d'efficacité. D'où l'importance, lorsque l'exploitant appartient au secteur privé, de mettre en place une structure de gestion qui soit de nature à maintenir le niveau d'enthousiasme et à encourager l'innovation. En matière d'exploitation, préserver la vitalité de l'engagement à exceller représente toujours un défi pour l'équipe de direction, qu'elle appartienne au secteur privé ou au secteur public.

11. INSTALLATIONS DE TRAITEMENT DE L'EAU À SAINTE-MARIE-DE-BEAUCE

Municipalité : Sainte-Marie-de-Beauce, Québec.

Entreprise privée partenaire : Aquatech.

Nature du partenariat : Exploitation.

Service fourni : Traitement de l'eau.

Quel était l'attrait d'un partenariat du point de vue de la municipalité? Possibilité de limiter ses coûts tout en bénéficiant des services d'une main-d'œuvre très spécialisée.

Le partenariat a-t-il été une réussite? La Municipalité n'a pas eu à recruter le personnel d'exploitation requis.

Mode de sélection de l'entreprise partenaire : Appel de propositions.

Pourquoi l'entreprise privée s'est-elle engagée dans le partenariat? Aquatech est spécialisée dans l'exploitation de stations de production d'eau potable et de traitement des eaux usées.

Économies réalisées : Économies au chapitre des coûts d'exploitation.

Désavantages : Aucun à ce jour.

Incidences sur le secteur de l'habitation : Aucune incidence directe sur l'offre de logements, mais réduction des coûts d'exploitation.

Leçons tirées : Possibilité de mise en commun de savoir-faire technique par les petites municipalités.

Personne-ressource :

M. Gilles Fortin
Directeur général
Cité de Sainte-Marie-de-Beauce
Sainte-Marie-de-Beauce (Québec)

11.1 Introduction

Sainte-Marie-de-Beauce, municipalité d'environ 10 500 habitants, s'est associée à plusieurs municipalités voisines afin de pouvoir confier à une entreprise privée, Aquatech, l'exploitation de son usine de traitement de l'eau. Aquatech, dont la spécialité est l'exploitation de telles usines, n'a participé ni aux travaux de construction ni au financement.

La municipalité a veillé au financement et à la construction de l'usine, et en est propriétaire. C'est aussi la Cité de Sainte-Marie qui se charge de l'ensemble de l'approvisionnement de l'usine, y compris le remplacement des pièces d'équipement. De son côté, Aquatech affecte du personnel technique à plein temps à l'exploitation de l'usine. Aquatech doit en outre fournir les ingénieurs et autres spécialistes requis pour résoudre les problèmes techniques.

11.2 Commentaires

L'une des difficultés que rencontrent les petites municipalités tient au fait que l'exploitation d'équipements modernes de production d'eau potable et de traitement des eaux usées exige des compétences très spécialisées, et que trouver et conserver à son service les personnes possédant de telles compétences est difficile à assumer pour une municipalité seule. Or, étant donné la nature similaire de leurs besoins, il est intéressant pour plusieurs municipalités d'une région de s'associer pour faire appel à une même entreprise privée, et de partager les coûts.

Cette façon de faire présente l'avantage supplémentaire de dégager chaque municipalité de la gestion du personnel d'exploitation. La municipalité n'a plus à payer d'heures supplémentaires, ni à s'occuper de problèmes d'exploitation particuliers pouvant faire appel à des compétences que ne possède pas l'effectif municipal, ni à négocier les contrats de travail, ni à s'occuper elle-même de trouver rapidement des

candidats qualifiés pour remplacer les personnes qui partent.

Quant à Aquatech, en vertu de l'accord d'exploitation, elle doit maintenir sur les lieux de l'usine de traitement de Sainte-Marie au moins un technicien possédant une expérience pertinente de cinq années ou plus, et cela pendant toute la durée du contrat. Cette exigence garantit à la municipalité que ses installations sont entre les mains de personnel expérimenté bien au fait des particularités du système de traitement en place à Sainte-Marie.

Du point de vue d'Aquatech, plus le nombre de municipalités associées à ses activités sera élevé, plus l'entreprise pourra réduire ses coûts unitaires, et plus il lui sera facile de se doter des techniciens hautement spécialisés requis pour fournir des services de premier ordre.

La Cité de Sainte-Marie avait, depuis peu, mis en place de nouveaux équipements au sein de son usine de traitement, mais n'était pas familiarisée avec leur fonctionnement. Disposant de personnel habitué à ce type de matériel, Aquatech put faire en sorte d'intégrer le fonctionnement des nouvelles composantes à celui de l'ensemble du système de traitement, tout en perturbant au minimum les activités d'exploitation.

Selon M. Gilles Fortin, directeur général de la Municipalité, le genre de partenariat établi entre Sainte-Marie-de-Beauce et Aquatech est avantageux pour les petites municipalités, à condition toutefois que l'entreprise partenaire puisse compter de façon ininterrompue sur des techniciens familiarisés avec les dispositifs utilisés, ainsi que sur les experts requis, à l'occasion, pour régler certains problèmes techniques.